RAPPORT ANNUEL du Conseil consultatif de la Justice

Gouvernement du Québec
Conseil consultatif
de la Justice

Gouvernement du Québec
Conseil consultatif
de la Justice

SAINTE-FOY, le 28 juin 1982

Maître Marc-André Bédard
Ministre
Ministère de la Justice
1200, route de l'Église
SAINTE-FOY (Québec)
G1V 4M1

Monsieur le Ministre,

Au nom des membres du Conseil consultatif de la Justice et, conformément à l'article 15 de sa loi constitutive, j'ai l'honneur de vous présenter le Rapport des activités du Conseil consultatif pour l'année 1981-1982.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Président,

HENRI GRONDIN, avocat

Conseil Consultatif de la Justice

SAINTE-FOY, le 29 mars 1982

Maître Marc-André Bédard
Ministre
Ministère de la Justice
1200, route de l'Église
SAINTE-FOY (Québec)
G1V 4M1

Monsieur le Ministre,

Le Conseil consultatif de la Justice s'est penché sur les problèmes d'application de la Loi de police et principalement sur ceux qui découlent de la Loi 48 en vigueur depuis le 1er juin 1980.

Étant donné que le Conseil a été informé que le ministère avait également entrepris des études sur ce sujet, il a décidé de suspendre ses propres travaux, afin de ne pas créer d'interférences.

Ce sujet n'en présente pas moins un intérêt considérable pour le Conseil consultatif. J'ai donc l'honneur, au nom du Conseil, de vous informer que nous sommes prêts à vous fournir des recommandations sur les propositions qui pourront découler de ces études.

Sur ce sujet, comme sur tout autre, vous pouvez également compter sur la diligence du Conseil consultatif.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Président

HENRI GRONDIN, avocat

Gouvernement du Québec
Conseil consultatif
de la Justice

RAPPORT ANNUEL
(30 JUIN 1982)

COMPOSITION DU CONSEIL CONSULTATIF DE LA JUSTICE

Conformément à l'article 5 de sa loi constitutive (L.R.Q., c. C-54), le Conseil consultatif de la Justice est composé d'un président et de 14 membres ayant droit de vote nommés par le gouvernement, sur la recommandation du ministre de la Justice, et de 4 membres d'office. (1)

Les nominations requises pour le fonctionnement du Conseil ont été faites le 4 février 1981 et ce, pour un terme de 2 ans.

La Loi sur le Conseil consultatif prévoit toutefois, à ses articles 6 et 7, que le mandat de ces personnes peut être renouvelé consécutivement une fois et qu'elles demeurent en fonction malgré l'expiration de leur mandat, jusqu'à ce qu'elles soient nommées de nouveau ou remplacées.

MANDAT DU CONSEIL CONSULTATIF DE LA JUSTICE

Le Conseil consultatif de la Justice est un organisme d'étude et de consultation qui doit donner son avis au ministre de la Justice sur toute question que lui soumet ce dernier relativement aux sujets qui relèvent de sa compétence et principalement relativement à l'administration de la Justice.

---

(1) Annexe A

Le mandat du Conseil consultatif comporte également un second volet, qui est de saisir lui-même le ministre de la Justice de tout problème ou de toute question qu'il juge de nature à susciter une action ou une réflexion de la part du ministère de la Justice.

ACTIVITÉS DU CONSEIL CONSULTATIF DE LA JUSTICE POUR L'ANNÉE 1981-1982: 1er AOÛT 1981 AU 30 JUIN 1982

Au cours de l'année 1981-1982, le Conseil consultatif de la Justice a tenu 7 réunions (2) de l'ensemble du Conseil et 9 réunions de sous-comités. (3)

Tel que mentionné au Rapport de l'année 1980-1981 (4), le Conseil consultatif de la Justice n'avait commencé ses activités que depuis le 2 avril 1981. Dans un premier temps, il a donc complété les activités amorcées durant cette année 1980-1981.

1. Règlement de régie interne

La Loi constitutive du Conseil prévoyant, à son article 14, que ses règlements de régie interne doivent être approuvés par le gouvernement, le Conseil les a donc transmis à cette fin au ministre de la Justice le 30 juin 1981.

Après que le Conseil se soit prononcé sur des modifications à ces règlements proposées par le Bureau des règlements du ministère de la Justice, les 21 août et 24 septembre 1981, les règlements de régie interne du Conseil ont été adoptés par le gouvernement le 25 novembre 1981.

---

(2) Les dates de ces réunions se retrouvent à l'annexe B

(3) La composition des sous-comités, de même que la date de leurs réunions se retrouvent aux annexes C et D.

(4) Le rapport du Conseil pour l'année 1980-1981 a été adopté le 19 juin 1981 et transmis au ministre le 30 juin. Ce dernier l'a déposé à l'Assemblée Nationale le 9 décembre 1981.

2. Nominations au Conseil de la Magistrature

L'article 248 paragraphe g) de la Loi sur les tribunaux judiciaires (L.R.Q., c. T-16) prévoit que le Conseil de la Magistrature comprend, parmi ses membres, deux personnes qui ne sont ni juges ni avocats nommées sur la recommandation du Conseil consultatif de la Justice.

Le ministre ayant demandé au Conseil de lui faire des recommandations relativement à ces nominations, le Conseil consultatif a procédé à l'étude de 8 candidatures.

Aux fins de retenir les candidatures à soumettre au ministre, le Conseil consultatif a élaboré une série de critères qui ont guidé son analyse.

Le Conseil a finalement transmis ses recommandations au ministre de la Justice le 9 octobre 1981.

3. Alternatives à l'emprisonnement pour défaut de paiement d'amende

Après avoir fait l'étude du rapport d'un groupe de travail du ministère de la Justice sur ce sujet, le Conseil consultatif de la Justice a transmis des recommandations au ministre à l'égard de ce rapport le 15 septembre 1981.

Le Conseil consultatif avait demandé à faire l'étude des dispositions législatives visant à mettre en oeuvre les recommandations du rapport dont il avait l'étude; il a transmis de nouvelles recommandations au mois de juin 1982.

Les nouvelles recommandations du Conseil sont basées sur des informations subséquentes qui lui ont été transmises par les autorités du ministère responsables de la préparation du rapport dont il avait déjà fait l'étude. Ces données ont amené le Conseil a réitérer son appui aux

principes qui sous-tendent la réforme proposée mais à la changer par rapport à certains moyens retenus pour la mettre en application.

4. Détermination de priorités et d'objectifs en vue de soumettre des propositions au ministre relativement à l'administration de la justice

En plus de faire l'étude des questions qui lui sont soumises par le ministre de la Justice, le Conseil consultatif de la Justice a décidé de jouer activement son rôle de «proposant» auprès du ministre et de lui soumettre ses observations à l'égard de certains sujets liés à l'administration de la justice.

Le Conseil s'est donc établi une série de priorités (5) parmi lesquelles il a retenu 4 sujets pour l'étude desquels il a formé des sous-comités.

Ces sujets sont:

1. La protection de la jeunesse
2. La lenteur du système judiciaire, la magistrature et la spécialisation des cours de Justice
3. L'élaboration des lois et
4. Les problèmes d'application de la Loi de police.(6)

Le Conseil a donc principalement fait porter ses activités sur ces sujets, de même que sur l'étude d'une proposition de réforme de l'institution du coroner qui lui avait été demandée par le ministre de la Justice et pour laquelle il a également formé un sous-comité.

Finalement, le Conseil a réfléchi de nouveau sur le rôle qu'il est appelé à jouer auprès du ministre et l'a rencontré pour en discuter.

---

(5) Ces priorités se retrouvent à l'annexe E
(6) La composition de ces sous-comités et les dates de leurs réunions se retrouvent aux annexes C et D

5. Travaux des sous-comités

Coroners

Après une présentation de la proposition de réforme par l'un de ses auteurs, le sous-comité a tenu 2 réunions et en a étudié les éléments suivants:

1. Le but de la réforme
2. Le statut et le nombre des coroners
3. Le coroner chef
4. Le huis clos et la publicité
5. Les mandats du coroner
6. L'expertise et le rôle d'assesseurs
7. Particularité du coroner par rapport à d'autres organismes chargés d'enquêter sur des décès
8. Coûts de la réforme.

Après avoir fait part au Conseil de ses constatations sur ces sujets, le sous-comité a suspendu ses travaux suite à l'information qui lui a été transmise par le ministre à l'effet que les coûts de la réforme pouvaient, à court terme, remettre en question la présentation de ce projet. Le Conseil a donc demandé au ministre de lui préciser son mandat à l'égard de cette étude.

Protection de la Jeunesse

Ce sous-comité a été mandaté par le Conseil pour saisir le ministre des problèmes qu'il jugeait les plus criants et à l'égard desquels il a avancé des solutions.

Après avoir tenu 2 réunions, il a transmis un rapport au ministre le 14 décembre 1981. Les principaux points qui ont retenu son attention sont:

1. Les délais
2. Les personnes désignées par le ministre de la Justice (PDMJ)
3. Le mandat du Comité de protection de la Jeunesse (CPJ)
4. La spécialisation des juges (nomination et perfectionnement)
5. Le traitement des cas de protection et de délinquance.

Lenteur du système judiciaire - Magistrature et spécialisation des cours de justice

Ce sous-comité a tenu une réunion et son rapport a été discuté et entériné par le Conseil lors de la réunion du 13 novembre 1981. Il a ensuite été transmis au ministre le 14 décembre 1981.

Le Conseil ayant attiré l'attention du ministre sur le problème des délais de cours, le ministre a transmis ses recommandations aux autorités chargées de ce dossier au ministère. Afin de faire le point et de mieux saisir les propositions du Conseil, le sous-ministre associé responsable de la direction générale des Services judiciaires, a rencontré le Conseil lors de la réunion du 2 avril 1982.

Le ministre a de plus confié au Conseil le mandat de développer et de préciser ses recommandations à l'égard de la spécialisation des cours de justice. Le Conseil a donc, le 22 avril 1982, mandaté de nouveau le même sous-comité pour faire cette étude.

Élaboration des lois

Après avoir tenu 2 réunions, ce sous-comité a, le 19 février 1982, déposé au Conseil un rapport qui a été discuté et entériné le 28 mai 1982 et transmis au ministre le 28 juin 1982.

Ce rapport appuie l'initiative du ministère de la Justice de publier un bulletin de rédaction législative et réglementaire et entérine certains des principes qui y sont proposés.

De plus, le rapport se dit d'accord avec les recommandations du rapport d'un comité du Barreau du Québec sur la législation et la réglementation particulièrement à l'égard des méthodes de refonte des lois et des règlements.

Problèmes d'application de la Loi de police

Après avoir tenu une réunion et avoir été informé d'études en cours au ministère de la Justice, ce sous-comité a proposé au Conseil de manifester son intérêt pour ce sujet au ministre et de lui demander d'étudier les propositions qui lui auront été soumises.

Une lettre en ce sens a été transmise au ministre le 29 mars 1982.

Propositions législatives du ministère de la Justice

1. Alternatives à l'emprisonnement pour défaut de paiement d'amende:

   Tel que mentionné précédemment, le Conseil a fait part de ses recommandations au ministre, tant à l'égard du rapport d'un groupe de travail du ministère que de l'articulation législative des solutions proposées par ce rapport.

2. **Procédure à la Cour d'Appel et modifications à la Loi sur les huissiers:**

Ces deux sujets devant faire l'objet d'un projet de loi «omnibus» du ministère pour le printemps 1982, le Conseil a formé un sous-comité pour l'étudier. Ce sous-comité a tenu une réunion et a présenté un rapport au Conseil dans lequel il est favorable aux modifications proposées et apporte certaines suggestions pour en permettre une meilleure application. Ce rapport a été transmis au ministre le 10 mai 1982. (7)

6. Fonctionnement

Le Conseil consultatif de la Justice tient ses réunions alternativement à Québec et à Montréal. Son secrétariat, conformément à l'article 12 de sa loi constitutive, est situé à Québec. Son fonctionnement est facilité par du personnel du ministère qui ne lui est cependant pas exclusivement réservé.

Au cours de l'année 1981-1982, le Conseil consultatif, à la demande du ministre, a participé à l'effort de compressions budgétaires du ministère de la Justice en espacant ses réunions entre les mois de novembre 1981 et février 1982. Toutefois, certains sous-comités ont continué leurs travaux compte tenu des échéances à rencontrer.

(7) La liste de l'ensemble des recommandations du Conseil se retrouve à l'annexe F.

ANNEXE A

COMPOSITION DU CONSEIL CONSULTATIF DE LA JUSTICE

Membres nommés:

- **Me Henri Grondin, président**
  GRONDIN, LEBEL, POUDRIER & ASSOCIÉS (Québec)

- **Mme Louisiane Gauthier-Desgagniers, vice-présidente**
  Psychologue au Centre de Services sociaux du Montréal Métropolitain
  (Montréal)

- **Me Michel Bouchard,**
  Substitut du Procureur général
  (Québec)

- **M. André Charbonneau,**
  Conseiller en administration
  CHARBONNEAU, BRISSON, GUÉRIN & ASSOCIÉS
  (Montréal)

- **Mme Louise Coulombe-Joly,**
  Conseillère
  AFEAS
  (Montréal)

- **Me Hélène Dumont,**
  Vice-doyenne de la Faculté de droit
  Université de Montréal
  (Montréal)

- **Me Pierre Gagnon**
  LEMIEUX, LACROIX, ROUTHIER, GAGNON, BEAUPRÉ & ASSOCIÉS
  (Québec)

- M. Lucien Gendron,
  Secrétaire général
  Université du Québec
  (Chicoutimi)

- Me René Leroux
  LEROUX ET LEROUX, notaires
  (Montréal)

- Me Serge Ménard
  MÉNARD, HÉBERT ET PICARD
  (Montréal)

- M. Carol Moisan,
  Président
  Construction Keops Inc.
  (Québec)

- M. André Nadon,
  Président
  La Fédération des policiers
  du Québec
  (Montréal)

- Me Louise Otis
  BERTRAND, OTIS ET GRENIER
  (Québec)

- Me Jean-Claude Royer
  Professeur titulaire
  Faculté de droit
  Université Laval
  (Québec)

- Me Anne Turgeon
  CARTIER, CLOUTIER, TURGEON,
  LAVOIE ET BOULANGER
  (Québec)

Membres d'office:

- **Me Daniel Jacoby**
  Sous-ministre de la Justice
  (Québec)

- **M. le juge Roger Gosselin**
  Président de la Commission
  de police du Québec
  (Québec)

- **M. Jacques Beaudoin**
  Directeur général
  Sûreté du Québec
  (Montréal)

- **Me Pierre Verdon**
  Sous-ministre associé et
  Directeur général à la
  Probation et aux Établis-
  sements de détention du
  ministère de la Justice
  (Québec)

ANNEXE B

DATES DE RÉUNION DU CONSEIL CONSULTATIF DE LA JUSTICE

Vendredi	21 août	1981	à	Montréal
Jeudi	24 septembre	1981	à	Québec
Vendredi	13 novembre	1981	à	Montréal
Vendredi	19 février	1982	à	Québec
Vendredi	2 avril	1982	à	Québec
Jeudi	22 avril	1982	à	Montréal
Vendredi	28 mai	1982	à	Québec

ANNEXE C

COMPOSITION DES SOUS-COMITÉS DU CONSEIL CONSULTATIF DE LA JUSTICE

CORONERS:

Me Hélène Dumont
Me Michel Bouchard
Me Serge Ménard
M. André Charbonneau

ÉLABORATION DES LOIS:

Me Jean-Claude Royer
Me Louise Otis
Me René Leroux

LENTEUR DU SYSTÈME JUDICIAIRE-MAGISTRATURE ET SPÉCIALISATION DES COURS DE JUSTICE:

Me Pierre Gagnon
Me Louise Otis
Me Henri Grondin
M. Lucien Gendron

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES POURSUITES SOMMAIRES, LE CODE DE PROCÉDURE CIVILE ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES:

1er sous-comité sur la modification à la Loi sur les poursuites sommaires pour implanter les alternatives à l'emprisonnement pour défaut de paiement d'amende

Me Serge Ménard
Me Henri Grondin
M. André Charbonneau

2e sous-comité sur les modifications au Code de procédure civile et à la Loi sur les huissiers

Me Pierre Gagnon
Me Henri Grondin
Me Louise Otis
Me Jean-Claude Royer

PROBLÈMES D'APPLICATION DE LA LOI 48 (Loi modifiant la Loi de Police:	M.	André Charbonneau
	M.	André Nadon
	M.	le juge Roger Gosselin
PROTECTION DE LA JEUNESSE	Mme	Louisiane Gauthier-Desgagniers
	Me	Anne Turgeon
	M.	Carol Moisan
	Me	Carmen Crépin, secrétaire du Conseil
RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE TRIBUNAL DE LA FAMILLE:	Mme	Louisiane Gauthier-Desgagniers
	Me	Anne Turgeon
	Me	René Leroux
	Mme	Louise Coulombe-Joly.

ANNEXE D

DATES DE RÉUNION DES SOUS-COMITÉS

CORONERS:	30 octobre 1981 10 novembre 1981
ÉLABORATION DES LOIS:	13 novembre 1981 11 décembre 1981
LENTEUR DU SYSTÈME JUDICIAIRE-MAGISTRATURE ET SPÉCIALEMENT DES COURS DE JUSTICE:	29 octobre 1981
LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES POURSUITES SOMMAIRES, LE CODE DE PROCÉDURE CIVILE ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES:	**1er sous-comité:** Pas de réunion comme telle. Les membres se sont entendus sur un texte préparé par Me Serge Ménard. **2e sous-comité:** 7 avril 1982
PROBLÈMES D'APPLICATION DE LA LOI 48 (Loi modifiant la Loi de police:	12 novembre 1981
PROTECTION DE LA JEUNESSE:	13 novembre 1981 7 décembre 1981

ANNEXE E

PRIORITÉS ET OBJECTIFS DU CONSEIL CONSULTATIF DE LA JUSTICE POUR L'ANNÉE 1981-1982

1. Protection de la jeunesse:

   a) rôle des personnes désignées par ministre de la Justice (PDMJ);

   b) mécanismes de contrôle sur la «judiciarisation»;

   c) mandat du Comité de protection de la jeunesse (CPJ);

   d) effets de la décision de la Cour Suprême dans Touchette vs Bergeron;

   e) articulations avec la Loi sur les jeunes contrevenants;

   f) pornographie;

   g) accroissement de la criminalité

2. Magistrature:

   a) mode de nomination des juges;

   b) durée de leur mandat;

   c) qualité des jugements rendus;

   d) spécialisation

3. Évolution du concept familial à partir des problèmes d'application de la Loi 89 (Loi instituant un nouveau Code civil et portant réforme du droit de la famille, sanctionnée le 19 décembre 1980)

4. Spécialisation des cours de justice

5. Lenteur du système judiciaire

6. Élaboration des lois:

   a) mécanismes de consultation auprès des praticiens du secteur touché;

   b) multiplicité des lois;

   c) prolifération de la réglementation;

   d) dérèglementation;

   e) techniques de rédaction;

   f) publicité - information;

   g) refonte des lois et règlements;

   h) simplification des procédures et concordance des diverses modifications à ce titre;

   i) application de la législation;

   j) surspécialisation;

   k) lois générales vs lois particulières

7. Recours collectif:

   a) honoraires additionnels de 1%;

   b) financement du fonds d'aide

8. Évaluation de la procédure de sélection des juges de nomination provinciale

9. Problèmes d'application de la Loi 48 (Loi modifiant la loi de Police):

   a) tarifs;

   b) enquêtes sur les policiers;

   c) formation et nomination des constables spéciaux

   d) mécanismes de contrôle des policiers.

ANNEXE F

AVIS ET RECOMMANDATIONS DU CONSEIL CONSULTATIF DE LA JUSTICE

1. Alternatives à l'emprisonnement pour défaut de paiement d'amende

   a) Recommandations à l'égard du rapport d'un groupe de travail du ministère de la Justice (15 septembre 1981)

   b) Recommandations à l'égard de modifications à la Loi sur les poursuites sommaires pour mettre en oeuvre ce rapport (21 juin 1982)

2. Protection de la jeunesse

   Rapport d'un sous-comité transmis au ministre le 14 décembre 1981

3. Lenteur du système judiciaire - Magistrature et spécialisation des cours de justice

   Rapport d'un sous-comité transmis au ministre le 14 décembre 1981

4. Élaboration des lois

   Rapport d'un sous-comité transmis au ministre le 28 juin 1982

4. Loi modifiant la Loi sur les poursuites sommaires, le Code de procédure civile et d'autres dispositions législatives

Rapport d'un sous-comité transmis au ministre le 10 mai 1982 relativement à une proposition de nouvelle procédure pour les appels à la Cour d'Appel et à une modification à la Loi sur les huissiers

6. Problèmes d'application de la Loi de Police (Loi 48)

Le Conseil a signifié au ministre son intérêt pour cette question mais en a reporté l'étude (lettre du 29 mars 1982)

AVIS ET RECOMMANDATIONS DU

CONSEIL CONSULTATIF DE LA JUSTICE

4. Loi modifiant la loi sur les poursuites sommaires, le Code de procédure civile et d'autres dispositions législatives

Rapport d'un sous-comité transmis au ministre le 30 juin 1982

5. Problèmes d'application de la loi de police (Loi 48)

Rapport d'un sous-comité transmis au ministre le 14 décembre 1981

6. Protection de la jeunesse

Rapport d'un sous-comité transmis au ministre le 14 décembre 1981

7. Lenteur du système judiciaire - Magistrature et spécialisation des cours de justice

Rapport d'un sous-comité transmis au ministre le 14 décembre 1981

8. Élaboration des lois

Rapport d'un sous-comité transmis au ministre le 28 juin 1982

Conseil Consultatif de la Justice

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR
L'EMPRISONNEMENT À DÉFAUT DE PAIEMENT D'AMENDE

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, NOVEMBRE 1980

RECOMMANDATIONS

DU CONSEIL CONSULTATIF DE LA JUSTICE

SEPTEMBRE 1981

Conseil Consultatif de la Justice

ETUDE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation N° 1

Considérant qu'une partie du problème de l'emprisonnement à défaut de paiement d'amende est reliée à des infractions de nuisance publique et considérant la non-opportunité de régler, de façon générale, ces problèmes devant les tribunaux, nous recommandons la déjudiciarisation, sur une base non-coercitive et au niveau des corps policiers, des comportements de nuisance publique. De plus, considérant la nécessité de ressources d'hébergement temporaire pour déjudiciariser certains comportements de nuisance publique, nous recommandons que la Direction de la participation communautaire soit mandatée pour négocier auprès du ministère des Affaires sociales et des villes de Montréal et Québec l'organisation de tels services.

Commentaires

La notion de «nuisance publique» soulève plusieurs interrogations car elle est très vaste et susceptible d'entraîner des applications très diversifiées. Il y aurait donc lieu à ce qu'elle soit circonscrite dans la cadre de l'application visée par cette recommandation à des catégories d'infractions bien précises du type de celles qui sont suggérées (ex. vagabondage).

De plus, il ne faudrait pas que la mesure visée soit un palliatif à l'absence de ressources d'hébergement qu'il apparaît essentiel de développer en même temps que la mesure proposée. On devrait même avoir recours à de telles mesures avant d'amener plusieurs de ces types d'infractions devant le tribunal.

Il serait finalement peut-être opportun d'en limiter l'application aux seuls règlements municipaux.

Décision

Le Conseil est, en principe d'accord avec cette recommandation, à la condition qu'on y précise la notion de «nuisance publique» qui lui apparaît trop large pour ne viser que des infractions à des règlements municipaux de la nature du vagabondage ou de l'ivresse sur la voie publique, sauf dans ce dernier cas relativement à des infractions commises au moyen d'un véhicule automobile.

Le Conseil recommande également qu'on applique cette mesure avant l'étape du tribunal. En conséquence, le Conseil serait favorable à la «non-judiciarisation» du traitement des infractions visées plutôt qu'à leur «déjudiciarisation».

Recommandation N° 2

Considérant la présence d'amendes minimales dans plusieurs lois pénales du Québec et, considérant que cette situation peut être préjudiciable à certaines personnes, nous recommandons que le juge, dans les situations où une amende minimale est prévue, ait le pouvoir, selon des circonstances exceptionnelles, d'imposer une amende inférieure au minimum ou de modifier la sentence.

Commentaires

Cette recommandation apparaît inacceptable parce que l'amende minimale que l'on retrouve dans un texte législatif représente en quelque sorte la sanction que la collectivité veut y imposer et c'est à elle seule qu'il appartient de la changer.

Décision

Le Conseil rejette cette recommandation.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 3

Considérant que 75 à 80% des contrevenants au Code de la route et à ses règlements acquittent l'amende après émission d'un avis préalable, et évitent ainsi le processus judiciaire, nous recommandons que dans tous les cas où une amende minimale est prévue par la loi, l'avis préalable soit utilisé.

Commentaires

Cette recommandation apparaît de nature à décharger les cours de justice et à accélérer le processus judiciaire.

Décision

Cette recommandation est adoptée.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 4

Considérant l'imprécision de la situation actuelle quant à la responsabilité de l'exécution de l'amende, considérant les recommandations de la Commission de réforme du droit du Canada, nous recommandons que l'exécution de l'amende soit une responsabilité administrative relevant du pouvoir exécutif.

Commentaires

Les membres constatent que cette recommandation doit être nuancée par certaines autres qui suivent.

Cette recommandation est en principe acceptable, sauf que les pouvoirs à exercer et les personnes chargées de le faire devraient être clairement identifiés. La suggestion de confier certains pouvoirs spécifiques à un «greffier spécial» est à retenir.

Décision

Cette recommandation est acceptée en principe, sauf à y apporter des nuances ou des précisions en fonction des autres recommandations du Rapport.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 5

Considérant la nécessité que l'emprisonnement pour non-paiement d'amende soit une mesure de dernier recours, considérant la proposition d'alternatives et d'incitatifs à l'amende autres que l'emprisonnement et considérant les recommandations de la Commission de réforme du droit du Canada, nous recommandons que le pouvoir accordé au juge d'imposer une peine d'emprisonnement à défaut de paiement de l'amende, lors du prononcé de la sentence, soit abrogé.

Commentaires

Cette recommandation est liée à la recommandation N° 11 et sera étudiée avec cette dernière.

Décision

Cette recommandation sera analysée en même temps que la recommandation N° 11.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 6

Considérant la nécessité de percevoir l'amende avec souplesse et considérant les pratiques usuelles en matière de perception de crédit, nous recommandons, qu'un délai statutaire de 30 jours soit accordé pour le paiement de toute amende imposée à un contrevenant.

Commentaires

Cette recommandation ne saurait s'appliquer aux étrangers, car elle ferait en sorte qu'ils ne paieraient jamais l'amende.

Décision

Cette recommandation est acceptée, mais seulement pour les personnes qui résident au Québec.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 7

Considérant la nécessité de tenir compte de la situation socio-économique des contrevenants dans la perception de l'amende, considérant la recommandation numéro quatre (4), nous recommandons que le percepteur, en l'occurence la Direction générale des greffes, ait le pouvoir, en fonction de la situation financière du contrevenant et après entente avec celui-ci, d'accorder un délai supplémentaire pour le paiement de l'amende et de recevoir des paiements différés.

Commentaires

Le Conseil constate que cette recommandation n'est applicable qu'à la cour des Sessions de la paix.

Décision

Le Conseil serait d'accord avec cette recommandation à la condition que ces pouvoirs soient exercés par un juge ou par une personne clairement désignée, dont les pouvoirs seraient clairement délimités et qui aurait une obligation de rendre compte.

Le Conseil souhaiterait qu'une telle recommandation soit également applicable aux cours Municipales.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 8

Considérant l'absence de mécanismes permettant de tenir compte de la capacité de payer du contrevenant lors de l'imposition de l'amende, considérant que plusieurs personnes actuellement emprisonnées pour défaut de paiement d'amende sont économiquement défavorisées, considérant que le travail communautaire peut être une modalité d'acquittement de l'amende, considérant l'existence au Québec d'une banque de 1500 organismes communautaires ayant été contactés par la Direction de la probation, nous recommandons que le percepteur, i.e. le greffier, ait le pouvoir de prendre entente avec le contrevenant incapable de payer l'amende, pour que l'amende soit acquittée par le biais des travaux communautaires; nous recommandons aussi que l'admissibilité au programme soit établie par la Direction générale des greffes et que son application (identification de la ressource, vérification du travail) soit sous la responsabilité de la Direction de la probation.

Commentaires

Le principe énoncé avec la recommandation N° 7 apparaît également essentiel avec celle-ci. Ici encore, on peut songer à confier certains pouvoirs à un «greffier spécial».

Il apparaît utile que ces travaux, dont la réalisation devrait se faire de concert avec les différents organismes communautaires, soient réservés seulement à la catégorie de personnes pour lesquelles on suggère de les élaborer, soit les personnes économiquement défavorisées ou incapables de payer l'amende.

Il apparaît utile de ne pas laisser une trop grande latitude au contrevenant dans le choix des travaux à exécuter afin qu'il reste bien conscient qu'il s'agit là d'une sentence. De plus, un contrôle devrait être exercé pendant l'exécution des sentences de travaux et l'organisme chargé de les superviser devrait en faire rapport.

Finalement, même si ces travaux ne génèrent aucune économie directe par rapport aux coûts actuels, ils sont certainement de nature à bénéficier à toute la collectivité, lui créant ainsi un «bénéfice indirect».

Décision

Le Conseil est d'accord avec cette recommandation à la condition, comme dans la recommandation N° 7, que les pouvoirs qui seront exercés par l'administration le soient par une personne clairement désignée et identifiée, dont les pouvoirs seront précisés et qui ait une obligation de rendre compte.

Le Conseil souhaiterait que cette personne impose la sentence à exécuter après consultation auprès de la personne visée et après vérification de ses aptitudes.

Le Conseil recommande que cette solution ne soit cependant applicable qu'à des personnes qui sont clairement incapables de payer l'amende, et en ce sens, il serait favorable à ce que soient élaborés des critères d'admissibilité.

Le Conseil recommande que les sentences ainsi appliquées soient de nature à amener le contrevenant à prendre conscience de ses responsabililités au sein de la société.

Le Conseil suggère finalement que l'on mentionne la possibilité de payer l'amende en tout temps, même lors de l'exécution des travaux communautaires, au quel cas une équivalence du prorota pourrait être établie.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 9

Considérant la recommandation numéro huit (8) et considérant les expériences d'autres juridictions, nous recommandons que l'exécution des travaux communautaires s'effectue à l'intérieur d'un délai maximum de 90 jours; nous recommandons, de plus, que la réglementation établisse une équivalence entre le montant d'amende et des frais et la quantité de travaux communautaires à effectuer selon les critères suivants: 20,00 $ par unité de travail communautaire, une unité correspondant à une partie de journée (avant-midi, après-midi ou soirée). Enfin, nous recommandons que la personne qui désire acquitter l'amende, après le début des travaux communautaires, puisse le faire en déduisant du montant à payer l'équivalence monétaire du travail effectué.

Commentaires

Le taux retenu apparaît plus élevé que le salaire réel de la majorité des citoyens. Il y aurait lieu d'utiliser plutôt une base de calcul égale au salaire minimum et d'établir des critères d'équivalence par voie réglementaire.

Décision

Le Conseil est d'accord avec cette recommandation.

Le Conseil suggère cependant que l'échelle d'équivalence entre le montant de l'amende et des frais et les travaux à effectuer soit basée sur le salaire minimum et graduée dans la réglementation afférente à son application.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 10

Considérant que certaines personnes capables de payer l'amende pourraient ne pas acquitter l'amende malgré la recommandation 7, nous recommandons que le percepteur ait le pouvoir de percevoir l'amende auprès de ces personnes par voie de saisie civile.

Commentaires

Cette recommandation apparaît essentielle à la mise en oeuvre du rapport et elle constitue une étape importante à l'application des autres alternatives.

Décision

Cette recommandation est adoptée.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 11

Considérant que certaines personnes pourraient soit ne pas respecter ou refuser de se prévaloir des ententes prévues aux recommandations 7 et 8, soit être non-saisissables, nous recommandons que la cour ait le pouvoir d'une part, dans les situations où l'infraction à l'origine de l'amende est reliée à la détention d'un privilège, soit de suspendre ce privilège jusqu'au paiement de l'amende (y incluant de la façon prévue aux recommandations 7 et 8), soit d'imposer l'emprisonnement, et, d'autre part, dans les situations où l'infraction à l'origine de l'amende n'est pas reliée à la possession d'un privilège, d'imposer l'emprisonnement. Dans le cas où la suspension de privilège ne conduit pas au paiement de l'amende dans un délai fixé par la cour, la cour imposerait l'emprisonnement.

Commentaires

Cette recommandation crée une autre alternative à l'emprisonnement qui ne peut qu'assouplir le système actuel.

Décision

Cette recommandation est adoptée.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 12

Considérant la dernière partie de la recommandation 11, considérant l'absence actuelle d'équivalence entre le montant d'amende et des frais et le nombre de jours d'incarcération, et considérant la facilité actuelle d'accumuler plusieurs amendes et de les liquider dans une peine d'emprisonnement concurrente, nous recommandons que soit établie, de façon statutaire, une équivalence entre les montants d'amende et les jours d'emprisonnement selon les critères suivants: 3 jours d'emprisonnement minimum plus un jour pour chaque 25,00 $ d'amende avec un maximum de 30 jours, sauf lorsque c'est précisé autrement dans une loi. Nous recommandons aussi que la loi prévoit que lorsqu'un individu a accumulé plusieurs amendes, les termes d'emprisonnement doivent être purgés consécutivement, sauf quand la cour ordonne que ce terme soit purgé concurremment avec une autre période d'emprisonnement.

Commentaires

Les membres sont tous d'accord pour qu'on établisse une équivalence statutaire entre le montant de l'amende et une peine d'emprisonnement parce que cette clarification peut être un incitatif à ne pas recourir à la prison en même temps que cela permet une justice plus uniforme en évitant que soient accordées des peines d'emprisonnement minimes pour des montants d'amendes importants.

Décision

Cette recommandation est adoptée.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 13

Considérant la nécessité et l'impact d'informer le contrevenant des conséquences du non-paiement d'amende, nous recommandons que le contrevenant, lorsqu'il est avisé d'une amende à payer (au stade de l'avis préalable ou après jugement) soit informé clairement des conséquences de son non-paiement, de ses droits, et des frais qu'il est susceptible d'encourir.

Commentaires

Cette recommandation apparaît évidente pour l'ensemble du Conseil.

Décision

Cette recommandation est adoptée.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 14

Considérant la dernière partie de la recommandation 13, nous recommandons que des tarifs forfaitaires soient établis par réglementation.

Commentaires

Cette recommandation apparaît évidente pour l'ensemble du Conseil.

Décision

Cette recommandation est adoptée.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 15

Considérant la nécessité de maximiser l'utilisation des ressources humaines, nous recommandons de limiter l'intervention des juges, dans le processus d'imposition des amendes, aux situations où il y a contestation et culpabilité à établir; conséquemment, nous recommandons de créer la fonction de greffier spécial, avec pouvoir de rendre jugement dans les causes non contestées au mérite et dans les situations de retour devant la cour lorsque l'amende n'a pas été exécutée.

Commentaires

Les membres du Conseil constatent tout d'abord que cette recommandation n'est pas claire car elle suscite des interprétations différentes à l'égard du pouvoir confié au greffier spécial: le greffier décide-t-il du retour du dossier devant le juge lorsque l'amende n'a pas été exécutée ou décide-t-il de la peine d'emprisonnement ?

La première hypothèse semble la plus logique et le Conseil prend pour acquis que c'est là le sens à donner à cette recommandation.

Il apparaît important de ne confier le pouvoir de fixer un montant d'amende qu'à un juge.

Décision

Cette recommandation est adoptée sauf que le Conseil recommande de limiter le pouvoir du greffier spécial dans les causes contestées aux seuls cas où une amende minimum est imposée et que le greffier soit tenu de déférer le dossier devant un juge dans tous les cas où on requiert plus que l'amende minimale.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 16

Considérant que certaines personnes changent souvent d'adresse, et sont par définition difficilement retrouvables, nous recommandons que l'organisme chargé de l'exécution du mandat ait le pouvoir de prendre entente avec le contrevenant sur les modalités de paiement de l'amende, après avoir perçu au moins 50% du montant d'amende et des frais.

Commentaires

Cette recommandation ajoute un délai supplémentaire au délai statutaire de 30 jours et elle apparaît peu réaliste pour l'ensemble des membres du Conseil puisque, par définition, des personnes qui changent souvent d'adresse ou qui sont difficilement retrouvables démontrent une intention de ne pas s'acquitter de leurs obligations.

Décision

Cette recommandation est rejetée.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 17

Considérant les nombreuses modifications proposées par le Groupe de travail et la nécessité de tenir compte de la situation des différents greffes, nous recommandons, dans l'éventualité de l'acceptation de nos recommandations, que l'implantation du nouveau système de perception des amendes s'effectue de façon progressive.

Commentaires

Cette recommandation apparaît évidente pour l'ensemble du Conseil.

Décision

Cette recommandation est adoptée.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 18

Considérant qu'environ 30% des emprisonnements à défaut de paiement d'amende font suite à une infraction au Code criminel ou à une loi fédérale, nous recommandons que le ministère de la Justice fasse des représentations auprès du gouvernement fédéral pour que le législateur fédéral modifie le Code criminel dans le sens où les peines d'amende auxquelles ne s'ajoute pas un délai d'emprisonnement soient imposées de la même manière que le sont les peines d'amende dans les législations provinciales respectives et que leur exécution se fasse comme le prévoient les lois provinciales.

Commentaires

Cette recommandation apparaît évidente pour l'ensemble du Conseil.

Décision

Cette recommandation est adoptée.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 19

Considérant qu'environ 30% des personnes emprisonnées pour non-paiement d'amende proviennent des cours municipales, et considérant la nécessité de rendre une justice uniforme, nous recommandons que les modificiations proposées par le Groupe de travail au système actuel s'appliquent éventuellement dans les cours municipales.

Commentaires

Les membres du Conseil suggèrent d'enlever le mot «éventuellement» à la dernière ligne de la recommandation car, au contraire, il leur semble que cette recommandation devrait s'appliquer aux cours municipales.

Décision

Cette recommandation est acceptée et le Conseil recommande qu'elle s'applique également aux cours municipales.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 20

Considérant les modifications législatives nécessaires pour mettre en application plusieurs recommandations proposées, nous recommandons que la Loi sur les poursuites sommaires soit modifiée et que la Direction générale des Affaires législatives soit mandatée pour élaborer les modifications nécessaires.

Commentaires

Cela apparaît évident pour tous les membres du Conseil.

Décision

Cette recommandation est adoptée.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 21

Considérant la nécessité d'établir à moyen terme une cohérence dans le système d'imposition d'amende, nous recommandons que la Direction générale des Affaires législatives soit mandatée pour entreprendre une étude sur le système d'imposition des amendes, et de s'attarder particulièrement à l'examen de mécanismes, permettant d'adapter les montants d'amende imposés à la capacité de payer du contrevenant.

Commentaires

Les membres du Conseil remarquent que le sens de la recommandation et de l'étude à entreprendre n'apparaît pas clair. Par ailleurs, cela semble à prime abord une brèche au principe de l'égalité de tous devant la loi.

Décision

Le Conseil s'abstient de se prononcer sur le contenu de cette recommandation vu son imprécision.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

Recommandation N° 22

Considérant la nécessité que les citoyens soient informés de leurs droits et de la procédure en vigueur lors de la commission d'une infraction entraînant l'amende, nous recommandons que la Direction des Communications soit mandatée pour concevoir et élaborer un dépliant d'information expliquant sommairement la procédure en vigueur quant à l'imposition et à l'exécution de l'amende. Ce dépliant devrait être largement diffusé.

Commentaires

Cela semble évident pour l'ensemble des membres du Conseil.

Décision

Cette recommandation est adoptée.

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-

RAPPORT DU SOUS-COMITÉ DU CONSEIL CONSULTATIF DE LA JUSTICE SUR LES PROJETS DE LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES HUISSIERS ET LE CODE DE PROCÉDURE CIVILE (PROCÉDURES DEVANT LA COUR D'APPEL)

Présenté par maître Pierre Gagnon

MANDAT

Le mandat confié au sous-comité par le Conseil Consultatif de la justice lors de sa réunion du 2 avril 1982 était le suivant:

- Faire l'étude des modifications proposées à la Loi sur les huissiers et au Code de procédure civile concernant la procédure devant la Cour d'Appel afin d'éclairer le Conseil Consultatif de la Justice qui devra prendre position sur ces deux projets de loi lors de sa prochaine réunion le 22 avril 1982.

Ce sous-comité était formé de Mes Henri Grondin, Pierre Gagnon, Louise Otis et Jean-Claude Royer. Le sous-comité s'est réuni le 7 avril 1982 et désire faire part au Conseil des recommandations suivantes face aux deux projets de loi concernés.

1.- LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES HUISSIERS

Le Ministre de la Justice a soumis au Conseil les hypothèses d'un projet de loi modifiant la Loi sur les huissiers.

La loi actuelle prévoit, aux articles 9 et 10, que le Ministre peut suspendre ou révoquer le permis dans certaines circonstances. Il est également prévu qu'avant de suspendre ou de

révoquer un permis, le détenteur du permis a le droit de se faire entendre soit par le Ministre ou par un des fonctionnaires que celui-ci désigne à cette fin.

Les modifications proposées à la loi visent essentiellement à remplacer le Ministre ou le fonctionnaire désigné par lui par un comité de discipline formé de la façon suivante:

> «12.1 Le Gouvernement constitue un comité de discipline formé de trois (3) membres dont un président choisi parmi les membres du Barreau du Québec, après consultation du Barreau du Québec, un huissier, nommé après consultation de la Chambre des huissiers et une personne qui n'est ni avocat, ni huissier, nommée après consultation du Conseil Consultatif de la Justice...»

Les deux hypothèses sont essentiellement semblables et ne diffèrent que sur un point au sujet duquel le sous-comité désire faire une recommandation après s'être prononcé sur le principe du projet de loi.

Au niveau du principe même, le sous-comité est d'avis que la formation d'un comité de discipline en vertu de la Loi sur les huissiers est souhaitable et que cette procédure sera nettement plus équitable compte tenu de la formation du comité tel que prévu par l'article 12.1 Nous sommes d'avis que ce comité de discipline aura également l'avantage de dispenser le Ministre ou ses fonctionnaires d'assumer le double rôle d'administrateur de la loi et de juge face aux divers cas d'infraction qui peuvent se présenter. Le sous-comité recommande donc au Conseil d'entériner le principe même du projet de loi qui a pour but d'éviter que le Ministre de la Justice ou ses fonctionnaires soient en même temps juges et parties tout en assurant les huissiers d'une meilleure garantie d'équité dans le traitement des cas de discipline.

Le sous-comité s'est ensuite interrogé sur les deux hypothèses du projet de loi qui ont été soumises. Dans la première hypothèse, il est prévu à l'article 12.5 alinéa d) que le détenteur d'un permis qui n'a pas payé les droits annuels prescrits avant le 30 avril de chaque année au terme de l'article 8 peut se voir traduit devant le conseil de discipline par suite d'une plainte.

. . . 3

Dans la deuxième hypothèse, il est prévu qu'à défaut de paiement des droits annuels prescrits, le permis est automatiquement suspendu de telle sorte que la personne dont le permis est suspendu doit alors présenter une nouvelle demande de permis qui elle doit être examinée par le comité de discipline en vertu du deuxième alinéa de l'article 12.5.

Nous avons donc la première hypothèse où le comité de discipline peut suspendre le permis suite à une plainte au cas de non-paiement et la seconde hypothèse qui prévoit une suspension automatique dans tous les cas et l'obligation de faire une nouvelle demande de permis qui est examinée par le comité de discipline.

Le sous-comité rejette la première hypothèse car il considère qu'elle obligerait le comité de discipline à se pencher sur tous les cas de non-paiement pour procéder à la suspension du permis, ce qui lui apparaît comme étant un processus lourd et coûteux. En plus, cette hypothèse obligerait le comité de discipline à se pencher sur tous les cas de départ volontaire, ce qui ne nous apparaît pas souhaitable. Quant à la deuxième hypothèse, celle-ci nous apparaît acceptable en y apportant une modification à l'article 8 de la loi. Dans le projet, on prévoit d'ajouter après l'article 8 les mots suivants: «et, à défaut, le permis est suspendu à compter de cette dernière date».

On prévoit donc une suspension automatique même pour un retard d'une journée ou deux et l'obligation dans tous ces cas de présenter une nouvelle demande de permis qui sera examinée par le comité de discipline. Le sous-comité trouve que cette suspension automatique avec l'obligation d'effectuer une nouvelle demande de permis est trop draconienne et propose au Conseil d'adopter la formule suivante:

> «L'article 8 de la Loi sur les huissiers (L.R.Q., C. H-4) est modifié par l'addition, à la fin, de ce qui suit: «et, à défaut, le Ministre peut suspendre le permis à compter de cette dernière date« (les paragraphes 2 et 3 de l'article 1 de la deuxième hypothèse ne sont pas modifiés)».

Par cette modification, lorsqu'un paiement n'est pas fait à échéance, les fonctionnaires du Ministère pourront alors s'enquérir de la volonté de l'huissier de continuer ou non l'exercice de ses fonctions et éventuellement d'accepter son paiement, même s'il se fait avec quelques jours de retard. Si effectivement, il s'agit d'un cas de suspension, le Ministre par ses fonctionnaires pourra faire parvenir au contrevenant un avis de suspension et alors il faudra faire une nouvelle demande de permis. Nous croyons que cette deuxième hypothèse telle que modifiée, pourrait permettre une application plus souple de la loi tout en permettant au comité de discipline de se prononcer quand même sur toute nouvelle demande de permis par suite d'une suspension.

En conclusion, le sous-comité recommande au Conseil Consultatif de la Justice de se déclarer favorable au principe établi dans le projet de loi modifiant la Loi sur les huissiers. Le sous-comité recommande que la deuxième hypothèse soit adoptée en remplaçant le deuxième alinéa de l'article 1 du projet de loi par les mots suivants:

> «et, à défaut, le Ministre peut suspendre le permis à compter de cette dernière date».

2.- PROJET DE LOI MODIFIANT LE CODE DE PROCÉDURE CIVILE (PROCÉDURES DEVANT LA COUR D'APPEL)

Le sous-comité est d'accord sur le principe même du projet de loi, lequel est énoncé à la page 1 des notes explicatives de la façon suivante:

> «Le projet de loi a pour objet de simplifier, d'accélérer et de rendre moins coûteuse la procédure civile en appel, en supprimant l'exposé de cause, les commentaires et le dossier-conjoint pour le remplacer par le seul mémoire des parties ...»

Une simplification du Code de procédure civile et l'élimination de plusieurs étapes inutiles de la procédure écrite, notamment de l'exposé de cause, vont pleinement dans le sens des recommandations qui ont déjà été faites par le

Conseil Consultatif de la Justice et les mesures proposées, sous réserve de trois (3) remarques que nous formulerons plus loin, vont dans le sens souhaité par le Conseil Consultatif de la Justice.

Plus particulièrement, le sous-comité se déclare d'accord avec les mesures suivantes:

- La hausse du seuil du droit d'appel sans permission à la Cour d'Appel de 6 000,00 $ à 10 000,00 $ (article 1);
- L'assujettissement de tout appel d'un jugement interlocutoire à une permission d'un juge de la Cour d'Appel et le fait qu'un tel appel ne suspende pas l'instance sauf si un juge en ordonne autrement (article 2);
- La simplification de l'inscription en appel en retranchant l'obligation d'énoncer les moyens que l'appelant pense utiliser (article 4);
- L'élimination de l'obligation de comparaître à l'égard de l'appelant (article 5);
- L'élimination de l'exposé de cause et des commentaires (article 6);
- L'audition de certains incidents par un juge seul plutôt que par la Cour (article 14);
- Par ailleurs, le sous-comité désire souligner au Conseil Consultatif de la Justice les trois remarques suivantes:

1.- A l'article 2 du projet de loi qui traite des articles 29 et 29.1 du Code de procédure civile, deux (2) formulations sont proposées. Les deux formulations sont exactement semblables si ce n'est dans la façon de rédiger les articles. La première hypothèse énumère trois (3) situations d'appel avec permission en numérotant les paragraphes de un à trois et mentionne une quatrième possibilité dans un deuxième alinéa. La seconde hypothèse numérote les quatre (4) possibilités d'appel avec permission en faisant des paragraphes de 1 à 4. Le sous-comité suggère d'adopter la deuxième hypothèse puisqu'en numérotant chacun des paragraphes plutôt qu'en utilisant les alinéas non numérotés, les références sont plus faciles et cela élimine les risques d'erreur.

2.- À l'article 12 du projet de loi, certaines modifications sont proposées à l'article 507 du Code de procédure civile.

On prévoit que:

> «Chacune (des parties) doit joindre à son mémoire une copie des pièces et les extraits de la preuve nécessaires à la détermination des questions en litige...»

Le sous-comité considère qu'il est dangereux d'établir comme principe que les parties peuvent transmettre uniquement une partie des pièces qui ont été déposées au dossier en première instance. Nous suggérons plutôt qu'une modification soit apportée pour que toutes les pièces soient transmises automatiquement par le Protonotaire de la Cour Supérieure ou le Greffier de la Cour Provinciale dès le dépôt d'une inscription en appel. Ainsi, toutes les pièces seront déposées au dossier de la Cour d'Appel et cette dernière sera à même de réviser le jugement de première instance en prenant connaissance de toutes les pièces et non pas seulement de celles que les parties voudront bien porter à son attention.

Le projet prévoit également que les parties peuvent produire les extraits de la preuve nécessaires à la détermination des questions en litige. Il y a également là un certain danger de voir les parties transmettre à la Cour d'Appel uniquement les extraits de preuve qui peuvent les favoriser en omettant d'autres parties de preuve. Sans revenir à l'ancienne formulation qui rendait obligatoire la transcription de toute la preuve, le sous-comité est d'avis qu'il y aurait lieu de modifier l'article pour mentionner que les parties doivent joindre à leur mémoire «toute la preuve nécessaire à la détermination des questions en litige». Ainsi, les parties seront obligées par le Code de procédure civile à transmettre à la Cour d'Appel toute la preuve nécessaire à la détermination des questions en litige au bénéfice de la qualité des jugements qui pourront alors être rendus par la Cour d'Appel en toute connaissance de cause.

Gouvernement du Québec
Conseil consultatif
de la Justice

3.- L'article 16 du projet de loi prévoit une modification à l'article 850 du Code de procédure civile visant à assujettir l'appel de la décision qui accorde un bref d'évocation à la permission d'un juge de la Cour d'Appel. Le sous-comité est contre cette modification puisque l'expérience nous démontre que la presque totalité des brefs d'évocation se règlent au niveau du jugement sur l'autorisation, soit en première instance, soit en appel. Si on enlève la possibilité d'en appeler d'un jugement autorisant l'émission d'un bref d'évocation, cela obligera les parties à procéder au mérite sur de nombreux brefs d'évocation pour en appeler du jugement final. Il nous semble que cette mesure, au lieu d'éliminer les délais et d'alléger les rôles de la Cour, a plutôt pour effet de prolonger considérablement les délais d'audition des brefs d'évocation en obligeant les parties à plaider sur le fond beaucoup plus souvent. Le sous-comité suggère donc de conserver à cet égard la possibilité d'appel à la Cour d'Appel également lorsque le bref est émis par la Cour Supérieure. Rappelons que les brefs d'évocation font partie du titre sixième du Code de procédure civile qui traite des recours extraordinaires et qu'en conséquence les recours intentés en vertu des articles 846 et suivants sont habituellement urgents et trouveraient avantage à être entendus le plus rapidement possible devant la Cour d'Appel dans tous les cas sans permission.

Gouvernement du Québec
Conseil consultatif
de la Justice

MODIFICATIONS À LA LOI SUR LES POURSUITES SOMMAIRES RELATIVES AUX ALTERNATIVES À L'EMPRISONNEMENT A DÉFAUT DE PAIEMENT D'AMENDE

Après environ un an d'étude et de discussions sur les différents projets du ministère de la Justice pour remplacer l'emprisonnement à défaut de paiement d'amende par une formule de travail compensatoire ou communautaire, le Conseil consultatif de la Justice est prêt à émettre son opinion.

Presque tous les arguments avancés pour justifier la nécessité d'un tel régime étaient basés sur les représentations statistiques qui nous ont été faites à l'effet que 45% des entrées en prison l'étaient par des personnes qui avaient été condamnées à une amende, qui ne pouvaient payer cette amende et qui, par conséquent, devaient être incarcérées à défaut du paiement de cette amende.

De la façon dont ces statistiques nous ont été présentées, le Conseil dans son unanimité a compris que 45% des personnes présentes dans les prisons provinciales, l'étaient parce qu'elles n'avaient pas pu payer leurs amendes. Si cela était vrai, le Conseil n'hésiterait pas à dire que les différents projets qui lui ont été présentés répondaient à un problème de la plus grande urgence tant sur le plan économique que sur le plan des principes humanitaires.

Cependant, il est clair d'après d'autres sources d'information que tel n'est pas le cas. Il ne faut d'abord pas confondre le nombre d'entrées en prison avec le nombre de personnes qui s'y trouvent. Les périodes d'incarcération imposées à défaut de paiement d'amende sont généralement plus courtes que les périodes d'incarcération imposées à

. . .

titre de sentences initiales. Il s'ensuit que l'incarcération de personnes ayant fait défaut de payer l'amende s'exprime plus fréquemment sous la forme d'une entrée que sous la forme d'un séjour, les autorités optant pour leur libération, dans un contexte de surpopulation. Et même si des personnes séjournent en prison pour avoir fait défaut de payer l'amende, il est probable qu'elles ne s'y trouvent pas pour le seul et unique motif d'un défaut de payer une amende à laquelle elles ont été condamnées. Souvent, les personnes incarcérées pour avoir fait défaut de payer l'amende purgent en même temps une autre peine d'emprisonnement.

En fait, selon les dernières statistiques qui nous ont été présentées, il y aurait moins de 1% de la population des prisons qui purgerait une peine d'emprisonnement à défaut d'avoir payé une amende.

Il est donc clair dans un premier temps que la réforme proposée n'assurerait d'aucune façon les économies considérables qui avaient été envisagées lorsque nous avons été saisis la première fois d'un tel projet. Nous avons constaté de plus que la majorité des frais encourus pour incarcérer un prisonnier dans une prison provinciale, sont incompressibles. Ils sont constitués du capital investi dans les édifices, de leurs frais d'entretien, du personnel assigné à la garde des détenus ainsi de suite. Les prisons sont déjà surpeuplées au point que certains prisonniers doivent être libérés avant leur éligibilité à une libération conditionnelle; même si l'on devait libérer les prisons de ce moins de 1% que représente la population des personnes incarcérées à défaut de paiement d'amende, ces places seraient vite remplies. Même si elles n'étaient pas comptées, cela ne voudrait pas dire qu'il y aurait des économies sur le plan du personnel, des édifices ou de l'entretien.

Deuxièmement, on a communiqué au Conseil des études statistiques incomplètes mais concluantes démontrant que la menace d'emprisonnement à défaut de paiement d'amende est extrêmement efficace pour assurer le paiement des amendes. Mais, si effectivement des personnes sont incarcérées parce qu'elles n'ont pas pu payer une amende à laquelle elles

. . .

. . .

étaient condamnées malgré leur bon vouloir, même si ce nombre est infime, le Conseil estime qu'il y aurait lieu d'amender la loi pour éviter qu'une pareille situation ne se produise, ce que le Conseil estime peu souhaitable dans une société civilisée.

Toutefois, le nombre de personnes incarcérées parce qu'elles n'ont pas pu payer une amende qu'elles voulaient payer semble si restreint qu'il ne justifie pas de l'avis du Conseil des systèmes alternatifs à l'emprisonnement aussi complexes que ceux qui nous ont été soumis. Nous croyons que dans chaque cas où une personne ne peut pas payer une amende à cause de son indigence, la loi pourrait être amendée pour permettre à cette personne de s'adresser par requête sommaire à un tribunal, et d'établir ce fait. Elle pourrait alors être condamnée à faire du travail communautaire. Les services d'aide juridique pourraient s'assurer que toute personne indigente menacée d'être incarcérée pour défaut de paiement d'une amende s'adresse à la cour. On pourrait même créer l'obligation à ceux qui exécutent pareil mandat d'informer les personnes susceptibles d'être arrêtées pour ces raisons qu'elles ont la possibilité de s'adresser à une cour pour établir leur indigence et être plutôt condamnées à du travail communautaire. Un système comme celui-là aurait de plus l'avantage de garder sous contrôle judiciaire l'imposition des sanctions pour avoir enfreint la loi.

Troisièmement, le Conseil voit peu d'objections de principe valables à ce que l'on conserve l'emprisonnement comme moyen d'inciter les citoyens ayant commis des infractions de payer leurs amendes. Celui qui a déjà enfreint une loi provinciale ou un règlement et qui en plus ne veut pas se soumettre à la même sanction que tous les autres citoyens condamnés pour la même infraction se place lui-même dans une situation où l'État n'a pas d'autre choix que d'envisager une sanction plus grande comme l'incarcération. Nous ne voyons pas pourquoi l'État devrait engager des frais de saisies qui pourraient être considérables contre ceux qui pourraient payer leurs amendes, qui ne le veulent pas et qui se sentent à l'abri des saisies parce qu'ils dilapident rapidement leurs biens ou font leurs revenus de façon occulte.

. . .

Le Conseil estime que dans l'étude des faits et des statistiques justifiant l'établissement d'un système visant à remplacer l'emprisonnement à défaut de paiement d'amende, il faut pouvoir distinguer entre ceux qui sont incarcérés à défaut de paiement d'amende parce qu'ils ne peuvent pas payer leur amende ou qui encore trouvent plus pratique de régler leurs billets de circulation en même temps que leurs délits mineurs.

En conclusion, le Conseil estime que les projets qui ont été soumis à son étude ne permettront pas de réaliser une économie appréciable au Ministère et risquent au contraire de lui coûter beaucoup plus cher en personnel supplémentaire et en frais de saisie. Ces systèmes sont aussi très complexes par rapport aux problèmes qu'ils cherchent à régler. Enfin, le Conseil est inquiet de la très grande discrétion qui est accordée à des fonctionnaires sans supervision judiciaire et voit là la possibilité de beaucoup d'arbitraire.

Si de nouveaux projets doivent être élaborés, le Conseil estime qu'ils doivent respecter les principes suivants:

1. - faire payer ceux qui peuvent payer;

2. - faire travailler ceux qui n'ont pas les moyens de payer;

3. - emprisonner ceux qui refusent et de payer et de travailler.

. . .

Conseil Consultatif de la Justice

PROPOSITIONS
DU CONSEIL CONSULTATIF
DE LA JUSTICE SUR LA
PROTECTION DE LA JEUNESSE

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi 24 en janvier 1979, la période de rodage est écoulée et un certain nombre d'observations venant des milieux impliqués attirent l'attention du Conseil consultatif de la Justice. La loi dans son ensemble a présenté des défis dont certains ont été relevés de façon remarquable pour le plus grand bien des enfants; par ailleurs, certaines difficultés sont mises à jour et le Conseil pourrait peut-être apporter sa contribution à la solution de certaines de ces difficultés. Il n'est pas dans notre intention de faire un examen exhaustif de tous les problèmes signalés par les intervenants, mais plutôt de tenter d'apporter un éclairage sur certains points précis vécus avec une acuité particulière par ceux qui s'occupent du monde de l'enfance en difficulté et dont nous avons été saisis.

Cette suggestion nous apparaît d'autant plus pertinente que la Loi fédérale sur les jeunes contrevenants a déjà passé l'étape de la deuxième lecture et que tout récemment, un jugement de la Cour Suprême parle de certaines dispositions provinciales inopérantes de la Loi 24 face à la Loi sur les jeunes délinquants (art. 455).

. . .

Conséquemment, à titre d'organisme consultatif auprès du ministre de la Justice, nous attirons son attention sur certains problèmes découlant des lois régissant le monde de l'enfance.

Parmi les observations qui s'imposent aux intervenants sur le terrain, le domaine de la protection semble celui qui a le plus bénéficié de l'avènement de la Loi 24 alors que le secteur de la délinquance suscite des critiques non dénuées de fondement. Outre le problème crucial du délai dans un tribunal où le facteur temps est de prime importance et une bureaucratisation excessive qui mine inutilement des énergies qui pourraient profiter directement à la clientèle, des questions précises se posent relativement au rôle des personnes désignées par le ministre de la Justice et sur leur utilité effective, sur le mandat très large dévolu au Comité de Protection de la jeunesse et sur les mécanismes de collaboration à établir entre ce dernier et les organismes responsables, de même que sur la pertinence de la formation des juges qui ont à oeuvrer dans un tribunal pour enfants.

De plus, dans le domaine de la délinquance tout particulièrement, on assiste à un manque de ressources qui nuit à l'efficacité du système mis sur pied. Il y aurait donc lieu que des centres d'accueil soient créés en fonction des besoins et que l'on retrouve des unités sécuritaires dans chacun d'eux.

Les délais

Les délais entre la saisie d'un dossier d'un enfant et le moment de sa prise en charge ou de son traitement sont d'une importance capitale. Actuellement, dans les régions achalandées, il peut s'écouler facilement 6, 8 mois et même un an avant qu'un enfant ne reçoive les soins appropriés, du moins en délinquance. Plusieurs facteurs concourent à cet état de chose tant du côté social que judiciaire. Mentionnons à titre d'exemple, les multiples niveaux décisionnels, la multiplicité des intervenants,tant sur le plan social que judiciaire, les lenteurs administratives de tous ordres, etc.

. . .

Les principes cliniques les plus élémentaires établissent une notion de temps fort différente chez l'enfant de chez l'adulte et les délais favorisent souvent une détérioration. Ceci est d'autant plus patent en matière de délinquance où l'intervention tardive de la mesure perd son sens et conséquemment son efficacité. Les délais, en ce qui concerne les enfants, s'apparentent par moments à un déni de justice et même à un déni du droit au traitement approprié.

N'y aurait-il pas lieu de regarder attentivement ce problème dont l'acuité est criante?

Nous recommandons qu'un groupe de travail soit mis sur pied pour trouver à court terme des solutions à ces problèmes.

Personnes désignées par le ministre de la Justice

Les P.D.M.J. ont actuellement à assumer une prise de décision conjointement avec le délégué de la protection de la jeunesse sur la judiciarisation ou la non-judiciarisation du dossier d'un enfant ou encore sur sa fermeture.

Le principe, louable en soi, d'un citoyen qui participe à une tâche de justice trouve une application dont l'efficacité est plus que douteuse dans la réalité actuelle. En fait, la P.D.M.J. participe conjointement à la décision de qui prendra la décision de la mesure et donne son avis, dans le cas de non-judiciarisation, sur l'entente qui peut avoir lieu entre l'enfant et le D.P.J. Elle est en position fort inégale face à un partenaire professionnel qui a une connaissance approfondie du dossier et dans les faits, elle ne peut qu'entériner ce qui lui est proposé. Dans les cas, où il y a désaccord sur la décision de la décision, le litige est soumis au C.P.J. qui enquêtera et statuera. Que de délais avant même d'amorcer le processus de la prise en charge réelle des enfants! Quant à l'efficacité d'une telle procédure, on peut se référer à l'éloquence des chiffres.

. . .

Actuellement, il y a au-delà de 950 P.D.M.J.. Durant la période de janvier 79 à octobre 81, il y aurait eu 37 318 décisions conjointes et 72 désaccords soumis au C.P.J. qui a confirmé dans 95% des cas la position du D.P.J.. Même si ces chiffres ne sont qu'approximatifs étant donné que le Conseil consultatif de la Justice ne possède pas les moyens de les vérifier, ils permettent de tirer certaines conclusions pour les moins troublantes.

N'y aurait-il pas lieu d'alléger ce genre de processus décisionnel, somme toute lourd, d'une efficacité plus que douteuse sans compter le coût financier d'une telle opération? Les P.D.M.J. ne pourraient-elles pas devenir des personnes ressources dans leur communauté au niveau de la mesure même?

Face à cette situation, nous recommandons l'abolition de cette fonction.

Le Comité de protection de la jeunesse

La Loi 24 confie un mandat très large au Comité de protection de la jeunesse dont un pouvoir très grand d'enquêteur, d'arbitre de même qu'il lui est dévolu une mission d'information, de stimulation de ressources communautaires ou autres.

Dans les fonctions de réexamen et d'enquête, le C.P.J. fait l'objet de critiques acerbes d'organismes responsables (A.C.S.S.Q., A.C.A.Q.) en raison d'une attitude perçue moins comme celle d'un collaborateur que comme celle d'une sorte de supra-juge du réseau.

Sans contester le bien fondé d'un organisme de vigilance, n'y aurait-il pas lieu d'articuler les mécanismes de contrôle dans un effort de concertation plutôt que dans un esprit de compétition?

. . .

Y-a-t-il des politiques claires et cohérentes dans la procédure d'enquête au C.P.J. connues de l'ensemble des organismes avec lesquels ils ont à transiger qui à la fois protègent leur objectivité et témoignent d'une équité envers ceux qui assument directement la prise en charge des enfants?

Il faut savoir qu'il y a déjà des mécanismes prévus, soit à l'intérieur de la D.P.J. celui de la délégation-révision et à l'intérieur du C.S.S. celui de la Direction des services professionnels. De même, le recours au Tribunal est une action toujours possible pour la révision d'un dossier. A l'intérieur du ministère des Affaires sociales, il y a la Commission des affaires sociales, le Service des plaintes du C.R.S.S.S., sans compter la Commission des droits de la personne, les Corporations professionnelles et le Protecteur du citoyen qui ont également des missions de contrôle.

N'y a-t-il pas par moments double emploi? Et l'emphase des énergies du C.P.J. ne devrait-elle pas être mise directement sur la recherche, l'information et sur le secteur crucial du développement des ressources?

Le rôle du C.P.J. ne devrait-il pas être réorienté en fonction de celui des autres intervenants en termes de complément plutôt que de dédoublement comme c'est parfois le cas maintenant?

Nous recommandons que le rôle du C.P.J. soit redéfini pour en faire un organisme de recherche, de développement des ressources et d'information.

<u>La formation des juges</u>

En raison du rôle particulier dévolu aux juges d'enfants, il appert que la compétence ne peut se restreindre à la connaissance si parfaite soit-elle des lois régissant

. . .

le domaine de l'enfance en difficulté. Elle exige également une attitude nourrie par la connaissance des problèmes inhérents à la psychologie des enfants souvent carencés et aux dynamiques particulières des enfants délinquants. Cette connaissance est capitale et les juges dans leurs décisions et leurs attitudes jouent un rôle déterminant dans la façon dont les enfants percevront l'autorité sanctionnée par la société et se relieront par la suite à cette autorité. A cet égard, il serait certainement utile que les juges puissent suivre les cas qui leur sont soumis.

Leur nomination ne devrait-elle pas tenir compte de leur intérêt réel pour le monde de l'enfance en difficulté? et d'une certaine connaissance des problématiques psychologiques? Ne faudrait-il pas que ces qualités soient testées au moment de la sélection? et ne faudrait-il pas mettre des programmes de formation permanente à la disposition des juges?

En ce qui a trait à la délinquance, la loi fédérale sur les jeunes contrevenants dans son articulation avec la Loi de la protection de la jeunesse peut amener des remaniements sur lesquels il ne serait pas vain de se pencher. L'expérience de la Loi 24 en matière de délinquance a démontré certaines difficultés d'opération qui pourraient se corriger en s'inspirant de la loi fédérale où les droits de la société apparaissent respectés et les responsabilités des jeunes maximisées. Bien que de nombreuses personnes compétentes se mettront à l'oeuvre autour de cette tâche, le Conseil consultatif de la Justice est prêt à se pencher sur l'articulation définitive de la loi fédérale et de la loi provinciale et à fournir son avis au ministre.

Les problèmes particuliers du secteur de la protection

Au départ, il convient de noter qu'il apparaît essentiel de traiter les cas de protection d'une manière différente de celle dont on traite les cas de délinquance.

. . .

Il faudrait que la loi fasse cette distinction. Dans cette optique même, les principes de base retenus pour le traitement de ces deux catégories de cas pourraient être différents: à titre d'exemple, si on retenait, comme principe de base, la judiciarisation pour les cas de délinquance, ceux de protection pourraient toujours bénéficier d'un acquis actuel de la Loi 24, soit l'antériorité du social sur le judiciaire. Par ailleurs, ces principes de base n'impliquent pas l'exclusivité de l'un sur l'autre et ils pourraient dans certains cas être appliqués en complémentarité.

Il nous apparaît essentiel de souligner qu'à la différence du secteur de la délinquance, celui de la protection est celui où l'enfant peut le plus avoir utilement recours à la déjudiciarisation.

Le Conseil consultatif de la Justice est conscient que c'est en matière de protection que l'on retrouve le plus de contradictions entre «les droits» de l'enfant, dont la représentation par avocat, et son «bien-être».

A cet égard, le Conseil constate qu'il est souvent difficile de concilier les notions de «bien-être» et de «droits de l'enfant».

Le Conseil consultatif privilégie l'étude et la mise sur pied de mécanismes de concertation qui s'appliqueraient en dehors du processus «antagonisant» du tribunal et qui impliqueraient toutes les parties impliquées. Toutes ces parties, y compris l'enfant, pourraient être assistées de façon à ce que l'enfant soit le mieux servi. Le Conseil rappelle qu'il faut garder à l'esprit que c'est le bien de l'enfant qui doit être la préoccupation de tous.

S'il advenait que cette concertation ne puisse permettre d'en venir à une entente, c'est alors au tribunal qu'il appartiendrait de prendre une décision.

Le Conseil consultatif est confiant qu'un tel mécanisme puisse être opérationnel et puisse permettre de régler rapidement de nombreux cas si tous acceptent d'y participer de bonne foi.

. . .

Nous espérons que ces réflexions pourront vous fournir un éclairage utile et nous vous réitérons notre disponibilité pour vous formuler d'autres avis.

1981-12-14

Conseil Consultatif de la Justice

PROPOSITIONS

DU CONSEIL CONSULTATIF

DE LA JUSTICE SUR LA

LENTEUR DU SYSTÈME JUDICIAIRE

ET SUR LA MAGISTRATURE

La loi sur le Conseil consultatif de la Justice permet à ce conseil soit de requérir du ministre de la Justice l'autorisation d'entreprendre ou de faire entreprendre l'étude d'une question qui relève du domaine de la justice (article 2), soit plus simplement de saisir le ministre d'une question qu'il juge de nature à nécessiter une étude ou une action (article 4).

Il est de l'avis du Conseil consultatif que les deux questions suivantes nécessitent qu'on y prête une attention particulière:

1. LA LENTEUR DU SYSTÈME JUDICIAIRE EN MATIÈRE CIVILE

2. LA MAGISTRATURE ET LA SPÉCIALISATION DES COURS DE JUSTICE.

1. LA LENTEUR DU SYSTÈME JUDICIAIRE

Le système judiciaire dont se dote une société doit être tel qu'il permette l'application ordonnée des règles de droit. Jamais le système en lui-même ne devrait-il venir remplacer ou même nuire à l'application des règles de droit.

. . .

Quand la complexité et la lenteur d'un système deviennent tels qu'ils empêchent des individus d'avoir recours aux tribunaux pour faire reconnaître leurs droits, il y a un malaise certain.

Une vérification sommaire faite par un sous-comité du Conseil en date du 31 octobre 1981 au niveau de la Cour Supérieure révèle qu'à partir de la date de l'inscription au mérite, le délai moyen avant la date d'audition est le suivant:

- Dans le district de Kamouraska, 38 mois;
- Dans le district de Beauce, un minimum de 3 ans;
- Dans le district de Rimouski, 2 1/2 ans;
- Dans le district de Trois-Rivières, plus de 2 ans;
- Dans le district de Québec, de 1 an à 4 ans, selon la durée de la cause.

On en vient donc à une situation où le système judiciaire, au lieu de faciliter l'application de la règle de droit, occasionne des délais tels qu'il en résulte souvent des déni de justice.

Ainsi, le taux d'intérêt légal est tellement peu élevé qu'il devient avantageux pour certains débiteurs de se laisser poursuivre et de payer quelques années plus tard le taux légal plus les frais judiciaires. Un bénéficiaire de l'Aide juridique qui n'a pas de frais judiciaires à payer décourage souvent la partie adverse simplement en utilisant la procédure judiciaire. Les citoyens en général prennent maintenant pour acquis que le recours aux Tribunaux est lent et coûteux. Il en découle un manque de confiance et souvent une renonciation à des droits qui leur sont pourtant accordés par les lois. De là à croire qu'il n'y a pas moyen d'obtenir justice, il n'y a qu'un pas, que plusieurs franchissent aisément.

. . .

A quoi est due cette situation? On peut immédiatement identifier quelques causes:

- Le Code de Procédure civile prévoit une série d'étapes qui peuvent facilement allonger les délais;
- La multiplicité des lois, des règlements, des tribunaux, organismes, commissions et régies;
- Les règles de pratique qui sont différentes pour chacun des tribunaux et organismes et souvent méconnues des usagers;
- L'intérêt légal peu élevé qui incite plusieurs débiteurs à ne pas procéder rapidement.

Quels remèdes pourraient être apportés à cette situation? Le sous-comité du Conseil consultatif chargé de l'étude de cette question a tenté d'en élaborer quelques-uns à titre d'exemple:

- Une simplification de certains éléments du Code de Procédure civile;
- Une réduction de la procédure écrite et l'élimination de certaines étapes;
- L'instauration d'un taux d'intérêt légal ajusté sur le taux d'intérêt courant;
- La mise sur le rôle d'audition de toutes les causes au fur et à mesure que les procédures sont intentées, quitte à procéder entre temps à tous les interrogatoires et à tous les incidents jugés nécessaires;
- L'uniformisation des règles de pratique pour tous les tribunaux et organismes.

Ces quelques exemples permettent au Conseil consultatif de la Justice de croire que, sans entreprendre de vastes et coûteuses études, il y aurait moyen d'apporter des corrections au système actuel dans le but d'en améliorer l'efficacité.

. . .

Le Conseil consultatif de la Justice dépends en conséquence au ministre de la Justice en vertu de l'article 4 de sa Loi constitutive la permission d'entreprendre l'étude de tes problèmes que constituent la lenteur du système judiciaire et le mandat de formuler des recommandations suite à cette étude.

2. LA MAGISTRATURE ET LA SPÉCIALISATION DES COURS DE JUSTICE

Les juges sont au coeur même du système judiciaire et sont également aux prises avec les problèmes que constituent la «surréglementation», la complexité de la procédure et des règles de pratique, etc. Malgré le fait que beaucoup d'éléments qui perturbent la bonne administration de la justice soient hors du contrôle des Tribunaux, le sous-comité du Conseil consultatif croit qu'il y a place à amélioration au niveau du fonctionnement de la magistrature et des cours de justice en général.

Les juges sont-ils suffisamment informés dans chacun des domaines du droit pour être en mesure de cerner un litige et de rendre un jugement dans un délai raisonnable? Ont-ils tout le support nécessaire à l'accomplissement de leur tâche, au niveau de la recherche et au niveau de l'assistance technique? Doit-on favoriser la création des tribunaux et commissions spécialisés au détriment des tribunaux de droit commun ou doit-on entamer le processus contraire?

Encore là, le Conseil consultatif est d'avis qu'il y aurait moyen d'améliorer le système actuel en y apportant quelques correctifs.

A titre d'exemple, le sous-comité suggère:

- La création de divisions spécialisées à l'intérieur des tribunaux de droit commun. Tel qu'on le voit au niveau de la Cour Supérieure, en matière familiale et en matière de faillite, les Tribunaux de droit commun peuvent se spécialiser et être très efficaces.

. . .

Les juges pourraient oeuvrer à l'intérieur de ces divisions spécialisées et devenir eux-mêmes beaucoup plus en mesure de cerner rapidement un problème et de rendre souvent un jugement dans un délai très court;

- L'instauration d'une période de formation de quelques mois à l'intention des juges nouvellement nommés. Cette formation leur permettrait de se familiariser avec le bon fonctionnement de la magistrature et même de se recycler dans le ou les domaines à l'intérieur duquel ils seront appelés à rendre justice;

- L'augmentation du nombre de recherchistes au service des juges et un meilleur soutien technique;

- L'établissement de délais pour rendre jugement.

Cette spécialisation des tribunaux de droit commun éviterait le recours à la création de tribunaux administratifs qui sont déjà beaucoup trop nombreux. Cela permettrait une meilleure uniformisation de la procédure et des règles de pratique et la spécialisation de fait des magistrats eux-mêmes.

Le Conseil consultatif de la Justice croit qu'il serait en mesure, avec l'autorisation préalable du Ministre, de formuler des recommandations plus précises après avoir fait l'étude de ces sujets (magistrature et spécialisation des tribunaux). Il va sans dire qu'une telle étude devrait être faite de concert avec la magistrature et les officiers de justice chargés du bon fonctionnement des tribunaux.

Le tout respectueusement soumis.

Gouvernement du Québec
Conseil consultatif
de la Justice

RAPPORT DU SOUS-COMITÉ SUR L'ÉLABORATION DES LOIS

Le présent sous-comité s'est réuni à deux reprises, soit le 13 novembre 1981, avant la réunion du Conseil consultatif de la Justice et le 11 décembre 1981.

Le sous-comité ne recommande pas au Conseil de demander au Ministre de la Justice un mandat pour étudier les différents problèmes relatifs à l'élaboration des lois. En effet, le Conseil ne possède pas actuellement les moyens de mener une telle étude qui ferait en outre double emploi avec d'autres études faites par le Ministère de la Justice ou des organismes professionnels.

Le sous-comité a pris connaissance de deux rapports à ce sujet, soit le bulletin de rédaction législative et réglementaire du ministère de la Justice, Volume I N° 1, 1981 (annexe I) et le rapport du Comité sur la législation et la réglementation du Barreau du Québec, septembre 1981 (annexe 2). Le sous-comité recommande au Conseil d'appuyer l'intégralité des principes formulés dans le rapport.

En ce qui concerne le bulletin de rédaction législative et réglementaire, le sous-comité recommande au Conseil de retenir principalement et prioritairement les principes suivants:

a) La cohérence législative (pp.5 à 9)

b) L'adéquation des moyens et l'applicabilité (pp.9 à 22)

c) Règles particulières à la constitution d'un organisme (pp. 19-20)

d) Pouvoir réglementaire et règles particulières aux règlements (pp.20 à 22).

. . .

En ce qui concerne le Comité du Barreau sur la législation et la réglementation, le sous-comité recommande au Conseil de retenir principalement et prioritairement les 2e, 3e et 4e recommandations concernant l'abandon de la méthode des feuilles mobiles, la refonte quinquennale des lois et règlements et leur publication ainsi que l'élaboration d'un index complet des lois refondues.

Le sous-comité recommande au Conseil de suggérer au Ministre de prendre toutes les mesures nécessaires pour l'application de ces principes. À cette fin, il suggère que ces documents soient transmis à tous ceux qui travaillent directement ou indirectement à la rédaction législative et réglementaire.

LÉGISTIQUE

Bulletin de rédaction législative et réglementaire

SOMMAIRE

Présentation I

Éléments à considérer dans l'élaboration, la rédaction et la révision d'un projet de loi ou de règlement 1

Chronique linguistique
émettre — détenteur L.1

Ministère de la Justice
Bureau des Lois
Bureau des Règlements

Volume 1
Numéro 1
1981

B. La cohérence législative

Dans le but de diminuer le plus possible les difficultés de compréhension, d'interprétation et d'application, il est essentiel de faire l'examen de toutes les incidences du projet de loi sur l'ensemble de la législation. Si particulier que soit l'objet d'une loi, celle-ci est appelée à entrer dans un ordre juridique existant, auquel elle peut apporter sa contribution, mais dont elle doit également respecter l'esprit, les techniques fondamentales et l'équilibre général.

1. Constitutionnalité.

D'abord, il faut tenir compte des règles de droit constitutionnel et s'assurer du respect de la répartition des compétences législatives quant à la matière traitée et, spécialement s'il s'agit d'un organisme, quant à la nature des pouvoirs conférés. De simples doutes sur la constitutionnalité d'une législation ne constituent pas en soi un obstacle à son élaboration. Toutefois, la décision de légiférer est alors soumise à des considérations d'opportunité qui doivent être éclairées par une évaluation soignée des risques d'inconstitutionnalité de la loi projetée et des conséquences d'une éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité.

2. Libertés publiques et droits fondamentaux.

On s'assurera ensuite du respect des libertés publiques et des droits fondamentaux contenus dans la

Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) et spécialement des règles de justice naturelle énoncées par le chapitre des droits judiciaires. Aucune dérogation à la Charte ne devra être envisagée sans de solides motifs, même à l'égard de celles de ses dispositions qui n'ont pas de caractère prépondérant. La Charte n'étant pas exhaustive, on s'assurera également du respect des droits et libertés résultant d'un autre texte législatif ou dégagés par la jurisprudence. La portée donnée aux droits et libertés dans les interprétations des tribunaux et de la Commission des droits de la personne est évidemment un élément à prendre sérieusement en considération.

3. Codes et lois générales

On s'efforcera d'harmoniser le projet de loi avec d'autres textes, à caractère fondamental ou d'application générale, tels que le Code civil, le Code de procédure civile, la Charte de la langue française (chapitre C-11), la Loi de l'administration financière (chapitre A-6), la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3), la Loi sur les poursuites sommaires (chapitre P-15) et la Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et d'autres organismes publics (chapitre R-10).

On veillera à ne pas s'écarter, sans d'impérieuses raisons, de ces lois d'application générale ou de lois qui établissent des régimes généraux d'expropriation, d'indemnisation ou d'assurance, par exemple.

Même lorsque des dérogations sont absolument nécessaires, les solutions adoptées devraient exploiter au maximum les ressources des lois générales existantes et reposer sur des techniques juridiques compatibles avec ces mêmes lois. Il en est spécialement ainsi en matière de droit privé, civil ou commercial, où le Code civil, en tant que droit commun, constitue un réservoir de concepts, de techniques et de raisonnements dans lequel même les lois spéciales devraient puiser en priorité.

Dans le même esprit, si l'on juge opportun d'emprunter une solution à un droit étranger, il est nécessaire de s'assurer de sa compatibilité avec le système juridique québécois, ce qui exigera souvent qu'on l'exprime selon des concepts ou des techniques différents de ceux de la législation étrangère dont elle tire son origine.

4. Lois connexes

Même si dans la recherche du choix des moyens un examen des lois connexes a été fait, il est important, à cette étape, de faire à nouveau cet examen pour bien évaluer les incidences du projet sur des lois régissant déjà spécialement le même domaine ou des domaines voisins et de vérifier la possibilité de faire coexister ou de concilier les dispositions projetées avec ces lois. Cet examen conduira normalement à une consultation des ministères ou organismes responsables de l'application des lois connexes ou de mesures administratives ou réglementaires apparentées. Même si le projet de loi n'a pas d'effet sur la législation

existante, il pourra, quand bon lui semble, en vue de son étude au Conseil exécutif, exiger éventuellement des consultations, quant à ses incidences financières ou ses incidences sur la condition féminine.

5. Règles générales d'interprétation

Le souci de cohérence législative suppose également que l'on garde présentes à l'esprit, malgré leur valeur relative, les règles générales d'interprétation contenues dans la Loi d'interprétation (chapitre I-16). Elles ont en effet vocation à s'appliquer à toute loi de la Législature du Québec, à moins que l'objet, le contexte ou quelque disposition d'une telle loi ne s'y oppose (article 1 de la Loi d'interprétation).

On s'efforcera aussi de ne pas perdre de vue le jeu des autres règles et techniques d'interprétation, en fait beaucoup plus nombreuses et parfois plus importantes que celles qui sont énoncées par la Loi d'interprétation. En règle générale, et sans qu'il y ait lieu de tomber dans le travers qui consiste à bâtir une loi en fonction des interprétations les plus improbables auxquelles elle pourrait donner lieu, il est important d'essayer de se représenter les diverses possibilités d'interprétation des mesures législatives envisagées.

6. Conventions ou ententes intergouvernementales

Enfin, il importera, le cas échéant, de

tenir compte des conventions ou ententes intergouvernementales ou internationales conclues dans le secteur visé ou qui sont sur le point de l'être.

C. L'adéquation des moyens et l'applicabilité

Les moyens législatifs utilisés doivent être proportionnés aux objectifs à atteindre. Des moyens d'une ampleur déraisonnable, dépassant les ressources humaines, matérielles ou financières qui peuvent être affectées à leur mise en oeuvre ou rendant l'application de la loi inutilement lourde ou complexe pour l'administration ou les administrés, peuvent produire des effets décevants ou inverses de ceux recherchés. Ainsi, certaines formalités trop poussées sont coûteuses et d'une efficacité qui n'est pas toujours en rapport avec les contraintes qu'elles imposent aux destinataires de la loi. Par ailleurs, il convient d'attacher une importance particulière à l'équilibre des pouvoirs et des sanctions.

1. Pouvoirs

Les pouvoirs attribués à l'Administration doivent, dans la mesure du possible, être encadrés par un décret, un arrêté ministériel ou même un règlement de façon à indiquer clairement leur moyen d'exercice.

Les pouvoirs d'enquête, de perquisition, d'arrestation, de saisie ou de confiscation, ne doivent être accordés qu'avec discernement, car, de par leur nature même, leur exer-

cice comporte des risques d'abus et d'atteinte aux droits et libertés des administrés. Si on les juge nécessaires, on s'assurera qu'ils ne font pas double emploi avec des pouvoirs analogues, déjà accordés aux mêmes fins, à d'autres ministères ou organismes par d'autres textes législatifs. On veillera par ailleurs à ce que leur mode d'exercice (mandat d'arrestation ou de perquisition par exemple) soit clairement indiqué. Enfin, les pouvoirs prévus par la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), notamment celui de punir pour outrage au tribunal, ne devront être accordés qu'avec circonspection.

2. Sanctions

Le régime des sanctions des obligations et des prohibitions imposées mérite un examen particulier. Avant de recourir à des sanctions civiles, exorbitantes du droit commun, ou à des sanctions pénales ou administratives, il est essentiel de vérifier si les sanctions civiles résultant des règles ordinaires du droit des contrats ou de la responsabilité (nullité, dommages-intérêts, etc.) ne suffiraient pas à assurer le respect de la loi. De même, si la nature de la loi projetée impose des sanctions à caractère administratif (ex.: constitution d'un organisme administratif possédant des pouvoirs de contrôle et de vérification), on s'interrogera sur la nécessité de doubler de sanctions pénales les sanctions administratives que constituent par exemple le refus de renouveler un permis ou la suspension, la révocation ou l'annulation de celui-ci. En toute hypothèse, les causes et conditions d'exercice des sanctions administratives devront être soigneusement

En ce qui a trait aux sanctions pénales, il faut éviter de procéder par voie d'infraction générale visant indistinctement toutes les dispositions de la loi. Ce genre d'infraction peut soulever des difficultés considérables d'application, en entraînant des pénalités qui sont hors de proportion avec certains actes reprochés ou qui frappent de façon intempestive les actes de l'Administration. Il conviendra donc d'identifier les actes ou groupes d'actes qu'il peut être opportun de sanctionner pénalement et de créer des infractions propres à chacun d'eux.

Dans le choix du type de responsabilité pénale que l'on veut attacher aux infractions, il faudra tenir compte de la jurisprudence récente de la Cour suprême, selon laquelle il existe trois catégories d'infractions: les infractions exigeant une preuve d'intention coupable, les infractions dites de responsabilité absolue et les infractions dites de responsabilité stricte. Les infractions créées dans une loi provinciale sont, dans le silence de la loi, présumées tomber dans la dernière catégorie et donner alors ouverture à deux moyens de défense: l'erreur de fait raisonnable et la diligence raisonnable.

On s'interrogera sur la nécessité de prévoir des dispositions dérogatoires à la Loi sur les poursuites sommaires (choix du poursuivant et de la pénalité) ou des dispositions complémentaires (complicité, récidive et injonction pénale). En ces cas, il est opportun de s'assurer de leur uniformité terminologique et de leur correction formelle qui laissent encore souvent à désirer.

Dans la détermination du type de pénalité (amende, emprisonnement, cumul ou emprisonnement à défaut du paiement de l'amende), il faut prendre en considération certains critères, comme la gravité de l'acte, la fréquence du type d'acte, la cohérence avec les dispositions pénales de l'ensemble de la législation. Si la pénalité choisie est l'amende, le montant peut être fixe ou être déterminé par le tribunal dans l'exercice d'une discrétion qui peut être elle-même limitée par un minimum ou un maximum. Si le projet de loi ne contient aucune disposition quant aux pénalités, l'article 70 de la Loi sur les poursuites sommaires (chapitre P-15), qui prévoit une amende maximale de 500 $, s'applique.

D) Le pouvoir réglementaire

La détermination des pouvoirs réglementaires doit reposer sur une bonne répartition des règles de droit entre la loi et le règlement. Il est impossible, à cet égard, de fixer des critères rigides ou d'application facile. On peut toutefois poser en règle générale que les dispositions vraiment substantielles ne doivent pas être abandonnées au pouvoir réglementaire. Il en est spécialement ainsi lorsque l'exercice de certains droits est subordonné à des conditions relatives à la capacité des personnes (âge, citoyenneté ou résidence, par exemple): l'administré devrait pouvoir se faire une bonne idée de ses droits à la seule lecture de la loi elle-même, le pouvoir réglementaire étant limité à des précisions de détail et à des mesures d'application. De même, on ne doit pas abandonner au pouvoir réglementaire des dispositions dérogatoires aux principes généraux de la loi ou constituant des

exceptions à ces principes, car ces dispositions risqueraient de modifier la loi habilitante.

Notre système juridique n'étant pas favorable aux délégations générales de pouvoir qui laissent aux tribunaux l'entier fardeau de décider, après coup, si l'autorité réglementaire a dépassé ou non le cadre de la loi, les dispositions habilitantes doivent être rédigées avec suffisamment de précision. Il est donc bon d'avoir, dès le départ, une vue exacte de la réglementation nécessaire à la mise en oeuvre de la loi, afin de prévoir les pouvoirs habilitants appropriés.

E) Les mesures transitoires

Qu'une loi en abroge purement et simplement une autre ou qu'elle l'abroge en lui subetituant des dispos ons nouvelles (ce qu'on appelle un remplacement), il faut se occuper du sort des situations juridiques existantes. La Loi d'interprétation, de même que les diverses théories doctrinales et jurisprudentielles des droits acquis, fournissent un certain nombre de principes généraux de solution de ce qu'on appelle les conflits de lois dans le temps.

L'application de ces principes est, dans les hypothèses complexes, assez incertaine. Par ailleurs, leur effet peut être jugé parfois indésirable. Aussi conviendra-t-il, dans de nombreux cas, de ménager, par des dispositions expresses, la transition entre l'ancien régime juridique et le nouveau,

notamment, pour prendre deux exemples courants, en ce qui concerne les causes pendantes et le sort des règlements adoptés en vertu de l'ancienne loi.

Il est de principe que les lois n'ont pas de portée rétroactive. Le pouvoir du législateur de déroger à ce principe ne doit être évidemment utilisé qu'avec la plus grande prudence, après qu'on se soit assuré que les avantages d'une telle dérogation l'emportent sur les inconvénients généraux de toute mesure rétroactive.

F) Les dispositions finales

1. Les dispositions financières.

Pour déterminer le mode de financement de l'application d'une loi - fonds consolidé du revenu, crédits votés annuellement par la législature -, on devra tenir compte des principes généraux contenus dans la Loi sur l'administration financière et des règlements adoptés par le Conseil du Trésor. En outre, on devra vérifier les prévisions budgétaires du ministère responsable de l'application de la loi.

La rédaction des dispositions financières exige beaucoup de soin et, dans les cas qui sortent de l'ordinaire, de connaissances techniques. Des conseils, même généraux, sur leur rédaction requièrent une étude approfondie des règles de financement de l'Administration et, dès lors, déborderaient très largement l'objet du présent bulletin.

2. Les dispositions d'entrée en vigueur.

Il existe diverses modalités de mise en vigueur d'une loi. La mise en vigueur peut être à date fixe: 60 jours après la sanction de la loi, selon le principe général de l'article 5 de la Loi d'interprétation et de l'article 1er du Code civil (auquel cas il n'est pas nécessaire de prévoir une disposition spéciale); le jour de la sanction; à toute autre date. La loi peut aussi entrer en vigueur à une ou plusieurs dates fixées par proclamation, notamment pour permettre la mise en place des mécanismes nécessaires à l'application de la loi. Elle peut encore entrer en vigueur à l'occasion d'un événement ou lors de l'entrée en vigueur d'une autre loi. Bien que certains mécanismes de mise en vigueur soient en règle générale préférables à d'autres, il faut se garder ici de tout automatisme et choisir le mécanisme qui, dans les circonstances, est le mieux adapté à la nature de la loi considérée.

III PRESENTATION ET FORME DE LA LOI

Plusieurs éléments contribuent à la bonne présentation d'un projet de loi: l'adéquation du titre, la clarté du plan, la pertinence des divisions, l'agencement rigoureux des dispositions.

Un projet de loi devrait toujours donner une impression d'équilibre, qui se réalise par une structure logique et ordonnée, facilitant la compréhension du texte et l'identification de ses dispositions essentielles. C'est pourquoi il faut tendre à énoncer le général avant le particulier, le principe avant l'exception, le principal avant l'accessoire, le permanent avant le temporaire.

Suivant cet ordre logique des éléments, les divisions concernant le champ d'application et les dispositions interprétatives sont généralement placées au début de la loi. Viennent ensuite les dispositions substantielles, générales et permanentes; puis dans le cas d'un organisme, les règles relatives à sa constitution et à l'exercice de sa compétence; les règles de procédure et de preuve; le pouvoir réglementaire; les dispositions pénales; les dispositions transitoires et finales. Certains de ces éléments peuvent toutefois être exceptionnellement intervertis; ainsi, on peut vouloir

mettre l'accent sur la création d'un organisme, et énoncer les règles relatives à sa constitution et à son fonctionnement avant les dispositions substantielles à la mise en oeuvre desquelles il est chargé de veiller.

Un texte de loi se divise en articles numérotés. Dès qu'il atteint une certaine longueur, il est souhaitable que les articles soient regroupés en autant de divisions qu'il y a d'idées générales, afin de faire apparaître les articulations de la pensée du législateur. Les divisions les plus fréquentes sont le chapitre, la section et la sous-section; l'article lui-même se subdivise en alinéas, qui peuvent, à leur tour, être divisés en paragraphes et en sous-paragraphes. Les paragraphes sont précédés d'un chiffre, contrairement aux alinéas; les sous-paragraphes sont précédés d'une lettre.

On ne doit pas subdiviser abusivement les articles, notamment en paragraphes et sous-paragraphes. Si l'article est court, les subdivisions sont la plupart du temps inutiles; si l'article est long, elles peuvent en rendre la lecture et la compréhension particulièrement pénibles. La "règle" selon laquelle il ne doit y avoir qu'un article pour chaque idée n'est un bon principe de rédaction que s'il s'agit d'idées simples et courtes. Sinon, il peut être de beaucoup préférable de décomposer une idée et de la répartir en autant d'articles qu'il est nécessaire pour l'exprimer avec aisance et naturel.

Les définitions terminologiques, par lesquelles on veut donner à un mot ou à une expression un sens restreint ou élargi ou supprimer des répétitions, doivent être évitées. Contrairement à certaines idées reçues, de telles définitions, en raison de leur caractère artificiel, compliquent les textes de loi, beaucoup plus qu'elles ne les simplifient; elles sont en outre responsables de nombreux désordres du langage juridique. Plusieurs techniques de remplacement permettent de les éviter facilement dans la plupart des situations; ainsi en est-il par exemple de la technique des champs d'application. En aucun cas, la substance de la loi ne devrait se retrouver dans des définitions terminologiques.

Quant à la forme proprement dite, elle doit être non seulement travaillée pour elle-même, mais comme étant garante de l'exactitude et de l'accessibilité de la pensée législative. L'expression législative doit donc suivre les règles du bon langage: correction de la syntaxe, justesse du vocabulaire, élégance et simplicité du style. La nécessité de puiser dans un langage juridique déjà établi constitue une contrainte particulière pour le rédacteur de lois. Sauf très impérieuses raisons de sécurité juridique, rien ne saurait toutefois justifier le maintien de construction ou d'expressions carrément fautives.

IV REGLES PARTICULIERES A LA CONSTITUTION D'UN ORGANISME

La constitution d'un nouvel organisme suppose en principe que les fonctions qu'on entend lui attribuer ne peuvent être adéquatement assumées d'une autre façon. Avant de créer un organisme, il convient donc de se demander si son rôle ne pourrait être rempli, s'il s'agit d'un organisme à vocation administrative, par une unité d'un ministère ou un organisme existant, ou s'il s'agit d'un organisme à vocation juridictionnelle, par les tribunaux ordinaires.

S'il est décidé de constituer un organisme, on s'interrogera sur sa nature afin de trouver le type auquel il se rattache le mieux: tribunal, bureau, commission, conseil, office, régie, société, etc. Le choix de l'appellation ne peut être complètement arbitraire et doit normalement tenir compte des fonctions générales dominantes de l'organisme (juridictionnelles, consultatives ou régulatrices, par exemple).

Le contenu des lois constituant des organismes peut connaître des variations pour répondre à des besoins particuliers. Cependant, un certain nombre d'éléments s'y retrouvent habituellement et doivent, en tout cas, être pris en considération.

Les éléments concernant la composition de l'organisme sont notamment les suivants: le nombre de membres, les modes de nomination, de rémunération et de destitution des membres et du personnel de l'organisme, les dispositions relatives aux conflits d'intérêts, aux incompatibilités de fonctions, ainsi que, dans certains cas, aux immunités de responsabilité.

L'organisation et le fonctionnement de l'organisme requièrent de façon générale des dispositions relatives aux pouvoirs de l'organisme, à sa régie interne et à son mode de financement, auxquelles viennent s'ajouter, le cas échéant, des règles relatives à l'étendue du contrôle exercé sur les décisions de l'organisme, par voie d'homologation, de révision ou d'appel, par exemple.

En cas de remplacement d'un organisme par un autre, les dispositions transitoires requièrent un soin particulier, notamment quant au sort des membres du personnel de l'organisme remplacé.

V REGLES PARTICULIERES AUX REGLEMENTS

La plupart des éléments à considérer dans l'élaboration d'un projet de loi valent également pour l'élaboration d'un projet de règlement, y compris les éléments de présentation et de forme que la nature généralement détaillée et technique des règlements n'autorise nullement à négliger. Cependant,

la subordination des règlements à la loi leur impose des contraintes supplémentaires que celle-ci ne connaît pas.

Toutes les dispositions d'un règlement doivent reposer sur une habilitation législative. Avant de procéder à la rédaction d'un règlement, il faut donc s'assurer de l'étendue du champ d'action réglementaire, en étudiant minutieusement le contenu des dispositions habilitantes et en en interprétant exactement la portée.

Un règlement n'est en outre légal que s'il ne porte pas atteinte à un certain nombre de principes généraux gouvernant l'exercice du pouvoir réglementaire.

C'est ainsi, notamment, qu'un règlement ne doit pas avoir un caractère déraisonnable ou discriminatoire, ni faire un usage inhabituel ou inattendu des pouvoirs conférés par la loi habilitante.

Un règlement ne doit pas non plus tendre directement ou indirectement à exclure la compétence des tribunaux, à moins que la loi ne l'ait validement et expressément autorisé.

Un règlement ne doit pas être attributif de discrétion; la rédaction doit, à cet égard, être particulièrement précise, de façon à rendre impossible toute interprétation

selon laquelle le règlement contiendrait une forme quelconque de sous-délégation.

Sauf disposition habilitante expresse, un règlement ne peut avoir d'effet rétroactif, créer une infraction, ni imposer une peine ou une taxe.

Comité sur la législation et la réglementation

Premier rapport

Septembre 1981

Barreau du Québec

Deuxième recommandation:

Le comité recommande de procéder dans les plus brefs délais à une nouvelle refonte des lois. Cette refonte devrait comporter les caractéristiques suivantes:

- abandon de la méthode des feuilles mobiles;
- refonte quinquennale des lois et des règlements;
- diminution de la qualité de la présentation matérielle pour en réduire les coûts;
- cette nouvelle refonte devrait être faite suivant la méthodologie de 1964, c'est-à-dire en édition reliée;
- qu'à l'occasion de chaque refonte il n'y ait pas de changement de numéro, ni pour les chapitres ni pour les articles dans les refontes. Quand un article est abrogé, on devrait simplement l'indiquer avec la référence à la loi ou au règlement qui l'a abrogé. Quand un article est ajouté à une loi préexistante, que cet article soit identifié par un numéro distinct comme par exemple une décimale.

Troisième recommandation:

Le comité recommande vigoureusement que le gouvernement procède dans les plus brefs délais, à l'élaboration d'un index complet des Lois refondues en suivant les données de la technologie.

Quatrième recommandation:

Le comité recommande que le gouvernement procède dans les plus brefs délais, à la publication d'une refonte quinquennale des règlements en édition reliée comme pour les lois et que ceux-ci soient identifiés par un code dont les chiffres de référence indiqueront le chapitre et l'article de la loi qui en autorisent l'adoption ainsi que la date de l'acte réglementaire l'affectant. (ex: référence B1-8-80/10/7 signifierait un règlement adopté le 7 octobre 1980 en vertu de l'article 8, du chapitre B-1 des Lois refondues).

Cinquième recommandation:

Le comité recommande de voir à raccourcir les délais de publication des lois sanctionnées.

Sixième recommandation:

Le comité recommande que les versions française et anglaise des lois et des règlements se retrouvent dans un seul recueil et dans une présentation juxtalinéaire. A défaut, le gouvernement devrait envisager de publier des publications administratives bilingues et juxtalinéaires dans les secteurs où la demande le justifie.

POOR

QUALITY

ORIGINAL